

ЦЕНТР ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ РЕФОРМ

РОЗВИТОК ПУБЛІЧНОГО ПРАВА
В УКРАЇНІ
(доповідь за 2007–2008 роки)

Київ

2009

УДК 342(477)"2007/2008"

ББК 67.9(4Укр)400

Р64

*Рекомендовано до друку Науково-програмною радою
Центру політико-правових реформ*

Р64 Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2007–2008 роки)/[за заг. ред. Н. В. Александрової, І. Б. Коліушка]. – К. : Конус-Ю, 2009. – 584 с.

ISBN 978-966-2250-04-6

Книга присвячена аналізу стану та перспектив розвитку публічного права в Україні. Зокрема, зроблено спробу дати актуальне бачення низки правових і практичних проблем у сферах конституційного права, публічної адміністрації та адміністративного права, судової реформи та законодавства про правосуддя, інформаційного законодавства.

Книга продовжує серію видань Центру політико-правових реформ «Розвиток публічного права в Україні» і адресована науковцям, викладачам, аспірантам та студентам юридичних вузів, а також парламентаріям, урядовцям та всім, хто цікавиться питаннями публічного права та від кого залежить розвиток права в Україні.

УДК 342(477) "2007/2008"

ББК 67.9(4Укр)400

Видання цієї книги стало можливим завдяки фінансовій підтримці Європейського Союзу. Зміст книги є виключно відповідальністю Центру політико-правових реформ і за жодних обставин не може вважатися таким, що відображає погляди Європейського Союзу.

This document has been produced with the financial assistance of the European Union. The contents of this document are the sole responsibility of the Centre for Political and Legal Reforms and can under no circumstances be regarded as reflecting the position of the European Union

ISBN 978-966-2250-04-6

©Центр політико-правових реформ, 2009

ЗМІСТ

Передмова	9
Про авторів	12
РОЗДІЛ І. Конституційне право	19
1.1. Вступ.....	19
1.2. Верховна Рада України	20
1.2.1. Політична криза в Україні 2007 та 2008 років	20
• Дострокове припинення повноважень Верховної Ради України V скликання та призначення позачергових виборів до Верховної Ради України	20
• Щодо повноважності Верховної Ради України V скликання з 2 квітня по 23 листопада 2007 року	29
• Вибори восени 2007 року	33
• Дострокове припинення повноважень Верховної Ради України VI скликання	37
1.2.2. Правове регулювання виборів та референдуму	45
• Реформа виборчого законодавства на національному рівні	45
• Реформа законодавства про місцеві вибори	54
• Референдум в Україні	57
1.2.3. Політичні партії в Україні	61
• Державне фінансування політичних партій в Україні	61
• Порядок утворення політичних партій і реєстрації партійних організацій в Україні	64
1.2.4. Статус народного депутата України.	67
• Імперативний мандат як інструмент забезпечення партійної дисципліни	67
• Імперативний мандат народних депутатів України	68
• Імперативний мандат депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад	71
• Недоторканність народних депутатів України	74
• Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України....	78
• Регламент Верховної Ради України	81

1.3. Діяльність Президента України та Кабінету Міністрів України ..	86
1.3.1. Взаємодія Президента України та Кабінету Міністрів України ...	86
• Зупинка дії актів Уряду Президентом України	86
• Доручення Президента Кабінету Міністрів України, листування Президента та Уряду	91
• Рішення РНБО України.....	96
• Законодавчі ініціативи Президента та Уряду.....	98
1.3.2. Взаємодія Президента та місцевих державних адміністрацій	100
1.3.3. Президент України та судова гілка влади.....	103
• Ліквідація та утворення судів.....	103
• Призначення суддів на адміністративні посади в судах ...	105
1.4. Конституційний Суд України	107
• Діяльність Конституційного Суду України у 2007 році ...	107
• Діяльність Конституційного Суду України у 2008 році...	120
1.5. Конституційна реформа	131
• Діяльність Президента України (Національна конституційна рада).....	131
• Позиції політичних сил щодо конституційної реформи...	134
• Діяльність Верховної Ради України	139
• Громадські ініціативи	143
• Проект Закону України «Про процедуру підготовки проекту нової редакції Конституції України» від 20 березня 2008 року № 2245	147
1.6. Видання (публікації)	151
1.7. Додатки	159
• Додаток 1. Біла книга Української конституційної реформи..	159
• Додаток 2. Зелена книга Української конституційної реформи.....	179

РОЗДІЛ 2. Публічна адміністрація та адміністративне право 221

2.1. Публічна адміністрація в Україні (станом на січень 2007 року) ..	221
2.2. Формування та діяльність Кабінету Міністрів України	224
• Кількісно-організаційні характеристики урядів	224

• Програма діяльності Уряду	227
• Зміни в організації діяльності Уряду	229
• Зміни в Секретаріаті Уряду	230
• Закон України «Про Кабінет Міністрів України» (від 16.05.2008) та Регламент Уряду	232
2.3. Зміни в органах виконавчої влади центрального рівня.....	240
• Загальні тенденції змін в органах виконавчої влади цен- трального рівня	240
• Проблеми правового забезпечення статусу міністерств та інших ЦООВ	242
• Зміни у механізмі спрямування і координації міністрами діяльності інших ЦОВВ	245
• Кількісні та якісні зміни в системі ЦОВВ та урядових органів	247
• Кількісні зміни у керівному кадровому складі ЦОВВ	259
• Незалежні регулятори	262
2.4. Територіальна організація публічної адміністрації	266
• Місцеві державні адміністрації: спроби реформування систе- ми та статусу	266
• Територіальні органи (підрозділи) органів виконавчої влади центрального рівня	275
• Адміністративно-територіальний устрій та місцеве самовря- дування	277
2.5. Розвиток публічної служби в Україні	288
• Законодавчі ініціативи у сфері державної служби	288
• Підзаконне регулювання	301
• Професійна підготовка державних службовців	313
2.6. Відносини органів публічної влади з громадянами.....	317
• Проект Адміністративно-процедурного кодексу України ...	317
• Адміністративні послуги	332
• Звернення громадян	338
• Регуляторна політика	341
• Адміністративне оскарження	342
• Адміністративний нагляд і контроль	342
2.7. Адміністративно деліктне законодавство.....	346
• Підготовка концептуальних основ реформування адміністративного деліктного права	346

• Робота над проектами Кодексу про адміністративні проступки і Кодексу про кримінальні проступки.....	347
• Боротьба з порушеннями Правил дорожнього руху	351
2.8. Публічні установи, підприємства та організації.....	359
2.9. Контроль за публічною адміністрацією, в тому числі зовнішній ...	360
• Внутрішній адміністративний контроль, в тому числі фінансовий	360
• Парламентський контроль	368
• Судовий контроль	370
• Громадський контроль	371
2.10. Політико-організаційне забезпечення адміністративної реформи	372
• Інституційне забезпечення.....	372
• Програмно-концептуальне забезпечення	373
2.11. Видання (публікації)	376
2.12. Додатки	381
• Додаток 1. <i>Проект Концепції реформування публічної адміністрації</i>	381
• Додаток 2. <i>Проект Закону України «Про міністерства та інші ЦОВВ» (витяг)</i>	426

РОЗДІЛ 3. Судова реформа та законодавство про правосуддя 452

3.1. Визначення концептуальних засад судової реформи.....	452
• Парламентські вибори	452
• Коаліційна угода і програма діяльності уряду.....	457
• З'їзди суддів України	460
3.2. Спроби реалізувати судову реформу.....	461
• Комплексні законопроекти	461
• Спроби удосконалити Конституцію	465
• Проблема касаційного оскарження	467
• Адміністративні посади в судах	469
• Становлення системи адміністративних судів.....	471
• Окремі питання судоустрою і статусу суддів	472

3.3. Матеріально-технічне забезпечення судів	474
• Фінансування судової влади	474
• Забезпечення судів приміщеннями	479
• Забезпечення суддів житлом	480
• Оплата праці суддів	481
3.4. Реформування процесуальних галузей права	482
• Напрацювання змін до Кодексу адміністративного судочинства	482
• Напрацювання змін до Цивільного процесуального кодексу	484
• Робота над Господарським процесуальним кодексом	485
• Окремі питання процесуального права	486
3.5. Формування суддівського корпусу	489
• Бездіяльність Вищої ради юстиції	489
• Бездіяльність парламенту	490
3.6. Реформування кримінальної юстиції	490
• Підготовка Концепції реформування кримінальної юстиції ..	490
• Робота над Кримінальним процесуальним кодексом	493
• Зміни до чинного кримінально-процесуального законодавства	502
• Гуманізація кримінального законодавства	504
• Заходи із запобігання і протидії корупції	504
• Статус прокуратури	508
• Реформування органів внутрішніх справ	515
• Реформування Служби безпеки	521
• Реформування кримінально-виконавчої служби	523
3.7. Діяльність органів, які сприяють здійсненню судочинства	526
• Нотаріат	526
• Безоплатна правова допомога	529
• Реформування системи виконання рішень судів та публічної адміністрації	531
3.8. Рішення Європейського Суду з прав людини проти України та їх виконання	533
3.9. Видання (публікації)	535

РОЗДІЛ 4. Інформаційне законодавство 542

4.1. Аналіз програмних документів у сфері інформаційного законодавства	542
• Передвиборні програми політичних партій	542
• Коаліційна угода	543
• Програма діяльності Уряду	544
• Пріоритети діяльності Міністерств та центральних органів виконавчої влади	546
• Експертна доповідь «Україна в 2007 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку»	547
4.2. Нормотворча діяльність та законодавчі ініціативи	548
4.3. Доступ до інформації.....	553
• Реформування законодавства про доступ до публічної інформації	553
• Концепція проекту та проект Закону України «Про доступ до інформації» Міністерства юстиції України.....	553
• Проект Закону України «Про доступ до публічної інформації» № 2763	560
• Застосування грифів обмеження доступу до інформації ..	565
• Звернення до органів влади через Інтернет	566
4.4. Свобода слова та незалежність ЗМІ.....	567
• Телебачення і радіомовлення.....	567
• Друковані ЗМІ.....	571
• Свобода ЗМІ	575
4.5. Інформаційна безпека	576
4.6. Розвиток інформаційного суспільства	579
4.7. Видання (публікації).....	581

ПЕРЕДМОВА

Це третє видання із серії моніторингових доповідей Центру політико-правових реформ «Розвиток публічного права в Україні». Воно присвячене огляду та аналізу подій, які мали або могли мати вплив на розвиток публічного права в 2007–2008 роках.

Це були тяжкі роки для правової системи України. Впродовж них не тільки не відбулися давно очікувані та підготовлені адміністративна, муніципальна та судова реформи, а й стало очевидним, що наявна українська політична еліта взагалі не збирається їх проводити. Більше того, перманентне політичне протистояння Президента з Урядом та Парламентом в умовах дії зміненої в 2004 році Конституції, відсутність традицій коректного тлумачення законодавства та слабкість Конституційного Суду породили небачені до цього приклади волюнтаризму в ставленні до норм Конституції та законів України. Особливу пікантність ситуації надали позачергові парламентські вибори в жовтні 2007 року, внаслідок яких Уряд Віктора Януковича (Партія регіонів в коаліції з комуністами і соціалістами) змінився Урядом Юлії Тимошенко (Блок Юлії Тимошенко в коаліції з Блоком «Наша Україна – Народна самооборона»). Таким чином, побувавши за ці два роки і при владі і в опозиції, всі парламентські політичні сили України неодноразово продемонстрували, що і теорію права, і правові принципи, і самі правові норми можна по різному тлумачити і застосовувати в залежності від поточного політичного інтересу. Не відставав від парламентсько-урядових діячів і Президент України – Віктор Ющенко, який, хоч і не міняв свого становища, тим не менше неодноразово відзначався не лише змінами поглядів на розвиток законодавства, а й на його виконання. Слідом за політиками подібну «гнучкість» все частіше починають демонструвати українські суди. А це вже змушує громадян задаватися питаннями: а чи діє в Україні взагалі право і законодавство? чи є сенс приймати нові закони, якщо існуючі ніхто не збирається виконувати?

У даній ситуації стає все очевидніше, що без конституційної реформи подальший розвиток суспільства опиняється під загрозою. І, звичайно, коли цього хочуть виборці, політики наввипередки спішають запропонувати свої рецепти на всі смаки – «до кольору, до вибору». Але громадяни знову задаються питанням: чи можна очікувати чогось доброго від конституційної реформи, проведеної тими, хто своїм волюнтаризмом розтоптав діючу Конституцію

України? А оскільки внести зміни в діючу Конституцію може лише Верховна Рада, то в суспільних дискусіях все частіше виринають ідеї щодо прийняття нової конституції України через скликання органу установчої влади – Конституційної Асамблеї та проведення референдуму. А це вже шлях не до вдосконалення та розвитку законодавства, а до правової революції, яка дуже швидко може перестати бути правовою на практиці. Тим не менше, якщо політична влада продовжуватиме ігнорувати інтереси суспільства і займатися лише боротьбою за розподіл і перерозподіл влади та власності, то в громадян не залишиться іншого виходу.

У такій непростій суспільній атмосфері Центр політико-правових реформ намагався зберігати свою політичну незалежність і неупередженість. Маючи своєю метою сприяння розвитку конституційного, адміністративного, судового права та інших галузей публічного права в Україні, ми не лише спостерігали за подіями, що відбувалися в правовій сфері, та аналізували їх, але й намагалися якомога активніше впливати на них. З одного боку, ми продовжували співпрацювати з органами влади (насамперед, це парламентські правові комітети, Національна комісія із зміцнення демократії та утвердження верховенства права при Президентові України, Секретаріат Кабінету Міністрів, Міністерство юстиції, Міністерство регіональної політики і будівництва, Головне управління державної служби, Державна судова адміністрація, Конституційний і Вищий адміністративний суди), вимагаючи від них приймати рішення, спрямовані на конструктивні правові реформи, та допомагаючи їм готувати ці рішення. А з іншого боку все більше скеровували свою діяльність на консолідацію громадських зусиль у майбутній конституційній реформі та розвитку освітніх ініціатив у сферах судочинства та публічного врядування. Адже зрозуміло, що рано чи пізно зміна політичних, управлінських та судових еліт в Україні відбудеться, а відтак наше майбутнє залежатиме від освіченості, патріотизму та порядності тих хто прийде на зміну пострадянським елітам.

Експерти Центру політико-правових реформ зініціювали утворення Громадянського конституційного комітету, саме він, а не влада, підготував проекти Зеленої та Білої книг конституційної реформи. У реформі адміністративного права ми перейшли вже від розробки нових законопроектів та їх доктринального обґрунтування до реформування навчальної дисципліни «Адміністративне право». А спільно

з Академією суддів, Національною академією державного управління та Києво-Могилянською академією беремо участь у розробці та впровадженні якісно нових учбових курсів і програм для українських суддів та управлінців.

Для успіху всіх цих починань необхідний якнайширший науковий діалог фахівців, як теоретиків, так і практиків, з різних регіонів України. Власне, стимулюванню та структуруванню такої дискусії і має, за задумом авторів, служити дана Доповідь.

Ігор Коліушко

Голова правління

Центру політико-правових реформ

ПРО АВТОРІВ

КОЛІУШКО Ігор Борисович

Голова Правління Центру політико-правових реформ.

Юрист (юридичний факультет Львівського національного університету ім. Івана Франка).

Досліджує проблеми конституційного й адміністративного права, державного управління, адміністративної та судової реформ.

Народний депутат України (1994–2002), радник Президента України (2005–2006), член Державної комісії з проведення адміністративної реформи в Україні (1997–2001), Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права (з 2005), Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (2006–2007), Науково-консультативної ради при Вищому адміністративному суді України (з 2007), Колегії Міністерства юстиції України (з 2008.)

Автор більше 40 наукових публікацій, у тому числі книг: «Адміністративна реформа для людини (науково-практичний нарис)» (2001), «Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні» (монографія, 2002), «Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України» (у співавторстві, 2004), «Реформа публічної адміністрації в Україні» (у співавторстві, 2006 рік) та ін.

ТИМОЩУК Віктор Павлович

Заступник Голови Правління Центру політико-правових реформ.

Досліджує проблеми публічної адміністрації та адміністративного права, зокрема, побудови та функціонування органів виконавчої влади, публічної служби, правового регулювання адміністративної процедури та сфери адміністративних послуг.

Автор понад 50 аналітичних та наукових праць, в тому числі «Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України» (2003), «Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України» (у співавторстві, 2007) та ін.

КУЙБИДА Роман Олексійович

Заступник Голови Правління Центру політико-правових реформ.

Кандидат юридичних наук, викладає на юридичному факультеті Київського національного університету імені Тараса Шевченка та в Академії суддів України.

Досліджує проблеми правосуддя, судового процесу та адміністративної юстиції.

Автор та співавтор понад 60 наукових публікацій, зокрема книг: «Оскарження і перегляд судових рішень в Україні» (у співавторстві, 2003), «Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України» (у співавторстві, 2004), «Реформування правосуддя в Україні: стан і перспективи» (монографія, 2004), «Основи адміністративного судочинства та адміністративного права» (у співавторстві, 2006), «Основи адміністративного судочинства в Україні» (у співавторстві, 2006, 2009), «Кодекс адміністративного судочинства в Україні: науково-практичний коментар» (у співавторстві, 2007, 2009) та ін.

Член Науково-консультативної ради при Вищому адміністративному суді України, Громадської ради при Державній судовій адміністрації України.

ДЕМКОВА Мар'яна Станіславівна

Заступник Голови Правління Центру політико-правових реформ.

Кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного, адміністративного і фінансового права юридичного факультету Київського університету туризму, економіки і права.

Досліджує проблеми правового регулювання доступу до публічної інформації, розвитку інформаційного законодавства, запровадження електронного урядування в Україні.

Автор низки наукових праць, у тому числі книг: «Доступ до інформації та електронне урядування» (у співавторстві, 2004), «Електронне урядування в Україні: аналіз та рекомендації. Результати дослідження» (у співавторстві, 2007), «Прозорість влади – умова належного урядування (аналіз та рекомендації)» (2008), «Чому Україні потрібен закон про доступ до публічної інформації» (у співавторстві, 2009).

АЛЕКСАНДРОВА Наталя Валеріївна

Науковий редактор проектів Центру політико-правових реформ.

Кандидат юридичних наук, доцент кафедри державно-правових наук факультету правничих наук Національного університету «Києво-Могилянська Академія».

Досліджує проблеми адміністративного права, державного управління, нормопроектування, фінансового права.

Автор понад 30 наукових праць, у тому числі: «Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: у двох книгах» (у співавторстві, 2008), «Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту» (у співавторстві, 2007), «Адміністративне право України. Академічний курс. Том 1. Загальна частина» (підручник, у співавторстві, 2007), «План дій з реформування системи органів виконавчої влади в Україні» (у співавторстві, 2006 рік), «Основи адміністративного судочинства в Україні» (у співавторстві, 2006).

БАНЧУК Олександр Анатолійович

Член правління та керівник проектів Центру політико-правових реформ.

Кандидат юридичних наук.

Досліджує проблеми теорії права, нормопроектування, кримінальної юстиції, адміністративного деліктного права, втручальних повноважень публічної адміністрації.

Автор близько п'ятдесяти публікацій, у тому числі книг: «Правова допомога: зарубіжний досвід та пропозиції для України» (у співавторстві, 2004); «Вимоги статті 6 Конвенції про захист прав людини та основних свобод до процедури здійснення судочинства» (у співавторстві, 2005), «Адміністративне деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні» (2007), «Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар» (у співавторстві, 2007).

УКРАЇНСЬКИЙ Дмитро Ярославович

Член правління Центру політико-правових реформ.

Магістр права (юридичний факультет Київського національного університету імені Тараса Шевченка), директор консалтингової компанії «Центр політико-правових консультацій».

Досліджує проблеми теорії права, цивільного права, загальної частини фінансового права, господарського законодавства та законодавства, що регулює діяльність вільних професій.

Автор ряду статей з питань вільних професій в журналах «Нотар», «Нотаріат для Вас», «Вісник Києво-Могилянської Академії».

КИРИЧЕНКО Юлія Миколаївна

Керівник проектів Центру політико-правових реформ.

Аспірант, магістр права (юридичний факультет Національного університету імені Тараса Шевченка, 1999).

Консультант Управління правової експертизи Секретаріату Конституційного Суду України, науковий консультант судді Конституційного Суду України (1999–2005), заступник Керівника Головної служби політики інституційного розвитку Секретаріату Президента України (2006), помічник Голови Верховного Суду України (2007 і до цього часу).

Автор ряду публікацій із питань конституційного права, зокрема „Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2005–2006 роки)” (у співавторстві, 2007), Зелена та Біла книги української конституційної реформи (у співавторстві з І. Коліушком, 2008).

РУДА Тетяна Володимирівна

Експерт Центру політико-правових реформ.

Аспірант, магістр права (юридичний факультет Київського національного університету імені Тараса Шевченка).

Досліджує проблеми правосуддя, зокрема питання реформування судової системи, питання, пов'язані з забезпеченням прозорості судової влади, проблеми доказування у цивільному процесі.

Автор та співавтор понад 10 публікацій із питань правосуддя, зокрема книг: «Кодекс адміністративного судочинства в Україні: науково-практичний коментар» (у співавторстві, 2007, 2009), «Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2005-2006 роки)» (у співавторстві, 2007), «Як ознайомитися із судовим рішенням?» (2007, 2008).

ПУХТЕЦЬКА Алла Альбертівна

Експерт Центру політико-правових реформ, кандидат юридичних наук, м.н.с. відділу проблем державного управління та

адміністративного права Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України.

Досліджує проблеми реформування публічної адміністрації, запровадження в Україні сучасних форм та методів діяльності публічної адміністрації європейських країн; становлення європейського адміністративного права та Європейського адміністративного простору; принципи належного урядування та належної адміністрації, їх запровадження в національному законодавстві.

Автор понад 70 наукових публікацій за зазначеною проблематикою, зокрема: «Європейські принципи адміністративного права та Європейський адміністративний простір» (науково-інформаційне видання) (2007); наукові доповіді (у співавт.): «Реформування адміністративно-правової доктрини України відповідно до європейських принципів адміністративного права» (2007); «Європейські стандарти належного урядування» (2007) та інші наукові публікації.

ЧИКУРЛІЙ Сергій Олександрович

Експерт Центру політико-правових реформ.

Юрист (юридичний факультет Чернівецького національного університету ім. Юрія Федьковича).

Досліджує проблеми конституційного та адміністративного права, державного управління, місцевого самоврядування.

Автор низки публікацій у збірниках наукових праць «Держава і право» Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, журналах «Підприємництво, господарство і право», «Бюлетень Міністерства юстиції України», збірниках матеріалів науково-практичних конференцій.

ЖУРБА Ярина Миколаївна

Експерт Центру політико-правових реформ.

Магістр права (юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка).

Досліджує проблеми конституційного права, зокрема питання конституційної реформи.

Автор декількох публікацій із питань конституційного права.

ШАПОВАЛ Ірина Володимирівна

Експерт Центру політико-правових реформ.

Магістр права (факультет міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету ім. Т. Г. Шевченка).

Досліджує проблеми інформаційного права, зокрема питання правового регулювання доступу до публічної інформації, розвитку інформаційного законодавства як комплексної галузі законодавства.

Автор низки наукових праць, у тому числі, видання: «Чому Україні потрібен закон про доступ до публічної інформації» (у співавторстві, 2009).

КУРІННИЙ Олексій Вікторович

Експерт Центру політико-правових реформ.

Магістр права (факультет правничих наук Національного університету «Києво-Могилянська академія»).

Здобувач Національного університету «Києво-Могилянська академія».

Досліджує проблеми адміністративного права, зокрема здійснення адміністративної реформи, реформування системи центральних органів виконавчої влади та державної служби, а також проблеми боротьби з корупцією у сфері адміністративних послуг та покращення якості надання зазначених послуг споживачам.

Автор декількох публікацій з питань історії держави і права України, зокрема, статей: «Правова ментальність у контексті розвитку правосвідомості українства: історія і сучасність» (у співавторстві, 2007), «Втрата Кубані: історичні аспекти і сучасні міркування» (2008).

СТОЯН Валентина Олександрівна

Експерт Центру політико-правових реформ.

Магістр права (юридичний факультет Київського національного університету імені Тараса Шевченка).

Досліджує проблеми адміністративного права, зокрема питання адміністративної реформи, проблеми надання адміністративних послуг, питання публічної адміністрації.

Автор та співавтор декількох публікацій з проблем адміністративного права та окремих питань нотаріального процесуального права. Зокрема статей: «До питання про належне місце

укладення та нотаріального посвідчення договорів відчуження, застави (іпотеки) нерухомого майна» (у співавторстві, 2008 рік), «Кому 10 мільярдів... або знову про державні послуги» (у співавторстві, 2009); «Деякі питання попередніх договорів, які містять умову про відчуження нерухомого майна у майбутньому: нотаріальний та цивільний аспекти (порівняльний аналіз)» (2009).

ЗАЛІЗНЯК Петро Мар'янович

Експерт Центру політико-правових реформ.

Бакалавр права (юридичний факультет Київського національного університету імені Тараса Шевченка).

Досліджує проблеми судової влади, кримінальної юстиції, адміністративного деліктного права, втручальних повноважень публічної адміністрації.

ШАПОВ Артем Олександрович

Експерт Центру політико-правових реформ.

Бакалавр права (юридичний факультет Київського національного університету імені Тараса Шевченка).

Досліджує проблеми судової влади, кримінальної юстиції, адміністративного деліктного права, втручальних повноважень публічної адміністрації.

РОЗДІЛ І. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

1.1. ВСТУП

У 2007–2008 роках очікувано яскраво проявилися на практиці спричинені невдалою конституційною реформою проблеми у функціонуванні владного механізму України. В результаті проблеми вилилися в довготривалу політичну кризу, вихід з якої було знайдено, на жаль, не за допомогою конституційного права, а шляхом ситуаційних політичних домовленостей.

Насамперед слід відмітити проблеми українського парламентаризму. Діяльність Парламенту у розглянутий період була вкрай неефективною. Аж два рази за двохрічний період Президентом України формально оголошувалося дострокове припинення повноважень Верховної Ради України. Фактично ж відбулося дострокове припинення повноважень лише Верховної Ради України V скликання та обрання нового, VI складу Парламенту. Цей процес був складним та довготривалим, носив політичний характер, виходив за межі конституційного права – в результаті з 2 квітня 2007 року та фактично аж до кінця цього року основною функцією єдиного законодавчого органу в Україні була боротьба за свою дієздатність. Конституційний Суд України в складних умовах політичного тиску (сумнівні з точки зору права та професійності кадрові зміни, багатоденні мітинги, демонстрації, пікети біля будинку Суду, загроза застосування насилля до суддів та їхніх родин, незаконний збір і поширення інформації, що стосується особистого життя суддів, їх професійної діяльності) не зміг вирішити головний політичний конфлікт 2007 року щодо дострокового припинення Президентом України повноважень Парламенту V скликання правовим шляхом.

Дострокове ж припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України VI скликання у жовтні 2008 року залишилося лише в положеннях його указу.

Характерним для конституційного права України 2007–2008 років стає «творче» тлумачення конституційних положень владними суб'єктами, яке фактично призводило до виведення функціонування влади в Україні за межі права, видання указів Президента України, постанов Верховної Ради України, Уряду, які не реалізовувались на практиці. Так, через роки аналіз правової бази у сфері конституційного

права за 2007–2008 роки в Україні не дасть можливості з'ясувати, як фактично функціонував владний механізм держави в Україні.

Негативною тенденцією для розвитку конституційного права стає повторність розгляду питань Конституційним Судом України внаслідок неналежного виконання рішень Суду Парламентом, Президентом, в меншій мірі Урядом. Багато справ, які розглянув Суд у цей період, було пов'язано з неналежним виконанням змінених положень Конституції України перш за все Верховною Радою України та Президентом України, а саме з неприведенням законів України, указів Президента України у відповідність до тих норм Конституції України, які набули чинності з 1 січня 2006 року.

Проблема нестабільності Конституції України, відчуття її тимчасовості та можливості зміни в ситуаційних політичних інтересах у цей період лише загострюються. Проте реальних кроків з боку влади у напрямку демократичного проведення конституційної реформи в інтересах всього суспільства не відбувалося.

Як позитив слід відмітити появу громадських ініціатив, спрямованих на захист Конституції України (насамперед серед експертного середовища), у відповідь на неконструктивні, маніпулятивні дії влади щодо конституційної реформи.

1.2. ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

1.2.1. ПОЛІТИЧНА КРИЗА В УКРАЇНІ 2007 ТА 2008 РОКІВ

Дострокове припинення повноважень Верховної Ради України V скликання та призначення позачергових виборів до Верховної Ради України

Навесні 2007 року складна політична ситуація, яка супроводжувалася неспроможністю ключових політичних гравців у державі забезпечити ефективну співпрацю (зокрема – у стінах законодавчого органу), стала причиною втручання Президента України у діяльність Парламенту з метою виходу з парламентської кризи. 2 квітня 2007 року глава держави прийняв Указ «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України» № 264/2007¹. Цим Указом

¹ Див. «Офіційний вісник Президента України». – № 1. – 02.04.2007.

Президент оцінив ситуацію у Верховній Раді України як ігнорування парламентською більшістю конституційних вимог щодо формування коаліції депутатських фракцій шляхом включення до її складу окремих депутатів. При цьому стаття 83 Конституції України передбачає формування коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій виключно депутатськими фракціями. Таке порушення вимог щодо формування коаліції спотворює результати народного волевиявлення, тобто фактично є нехтуванням конституційними виборчими правами громадян, що призводить до ігнорування принципу народного суверенітету. На підставі частини другої статті 102 Конституції України, відповідно до якої Президент України є гарантом державного суверенітету та територіальної цілісності, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, зазначеним Указом Президент постановив: достроково припинити повноваження Верховної Ради України V скликання; запропонувати народним депутатам України продовжувати виконувати свої повноваження, що безпосередньо не пов'язані з повноваженнями парламенту; призначити позачергові вибори до Верховної Ради України на 27 травня 2006 року; Кабінету Міністрів України забезпечити фінансування позачергових виборів; Центральній виборчій комісії забезпечити їх проведення відповідно до чинного законодавства.

Указ Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України» від 2 квітня 2008 року потребує правового аналізу. При цьому суто формальний підхід не є вичерпним, оскільки безпосереднього посилення на конституційні підстави дострокового припинення повноважень парламентом (стаття 90 Конституції України) Указ не містить. Загалом, такими підставами є: 1) неспроможність Верховної Ради України протягом одного місяця з дня набуття нею повноважень сформувати коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 Конституції України; 2) неспроможність Верховної Ради України сформувати персональний склад Кабінету Міністрів України протягом шістдесяти днів після відставки уряду; 3) неспроможність Верховної Ради України протягом тридцяти днів однієї сесії розпочати пленарні засідання. Таким чином, Президент України не дотримався вимоги пункту 8 частини першої статті 106 Конституції України, відповідно до якого глава держави має право розпустити парламент лише у випадках, передбачених Основним Законом. Ще один важливий момент – порушення

процедури прийняття рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України. Відповідно до частини другої статті 90 Конституції України, таке рішення приймається Президентом України після консультації з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у парламенті. Ця конституційна вимога також не була виконана Президентом. Тобто фактично має місце вихід Президента за межі своїх конституційних повноважень. В результаті, посиляючись на необхідність припинити порушення Конституції України з боку Верховної Ради України, а не на неспроможність парламенту виконувати його функції як законодавчого органу, що передбачено Основним Законом у випадках, встановлених статтею 83, Президент фактично сам порушив як змістовні, так і процедурні приписи Основного Закону.

Політичною відповіддю на такий крок Президента стало видання Верховною Радою України Постанови **«Про політичну ситуацію в Україні, пов'язану з оголошенням Указу Президента України від 2 квітня 2007 року «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України» від 2 квітня 2007 року № 839-V²»**. У цьому нормативно-правовому акті парламентарі постановили, що Указ Президента № 264/2007 не тягне за собою конституційно-правових наслідків як такий, що виданий з порушенням норм Конституції України (статей 3, 5, 19 і 90), є кроком до здійснення державного перевороту та штовхає представників виконавчої влади і правоохоронних органів до протизаконних дій. У зв'язку з цим Верховна Рада України визначила як неприпустимі будь-які дії, спрямовані на підготовку та проведення дострокових виборів народних депутатів України, а тому заборонила Кабінету Міністрів України виділяти кошти на цю кампанію на підставі того, що таке асигнування передбачає внесення відповідних змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік»³. Своєю Постановою **«Про особливості організації роботи Верховної Ради України в період до розв'язання політичного конфлікту в Україні» від 4 квітня 2007 року № 868-V** Верховна Рада України постановила, що до виходу із критичної ситуації пленарні засідання скликатимуться Головою Верховної Ради України, а у разі його відсутності – Першим заступником Голови Верховної «Ради України. Постановою **«Про скасування Постанови Верховної Ради України «Про дострокове припинення повноважень членів**

² Див. «Відомості Верховної Ради України». – 2007. – № 20. – ст. 285.

³ Див. «Відомості Верховної Ради України». – 2007. – № 7-8. – ст. 66.

Центральної виборчої комісії» від 2 квітня 2007 року № 843-V парламент фактично створив законодавчі підстави для поновлення повноважень членів органу адміністрування виборів, які були припинені Постановою Верховної Ради України від 8 грудня 2004 року № 2224-IV.

Крім того, Постановою «Про звернення до Конституційного Суду України стосовно розгляду конституційного подання щодо перевірки конституційності Указу Президента України від 2 квітня 2007 року № 264/2007 «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України п'ятого скликання» № 845-V від 2 квітня 2007 року⁴ Верховна Рада України звернулася до Конституційного Суду України з проханням невідкладно, але не пізніше ніж впродовж п'яти днів з дня надходження, розглянути конституційне подання щодо перевірки конституційності Указу Президента України № 264/2007.

Позиція уряду щодо видання Президентом Указу про розпуск Верховної Ради України V скликання була оприлюднена у Постанові Кабінету Міністрів України «Про невідкладні заходи щодо забезпечення виконання постанов Верховної Ради України від 2 квітня 2007 р. № 837-V «Про запобігання діям, що загрожують конституційному правопорядку, громадському спокою і стабільності в Україні» та № 839-V «Про політичну ситуацію в Україні, пов'язану з оголошенням Указу Президента України від 2 квітня 2007 року «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України» від 3 квітня 2007 року № 595. У цьому документі Уряд, керуючись Постановою Верховної Ради України № 837-V, яка визнала Указ Президента № 264/2007 таким, що був прийнятий з порушенням Конституції України, заборонив Міністерству фінансів виділяти кошти на проведення позачергових виборів до Верховної Ради України.

Такий крок уряду був негативно сприйнятий Президентом України, який 3 квітня 2007 року видав Указ «Про зупинення дії постанови Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2007 року № 595» № 265/2007 та зупинив дію зазначеної Постанови Кабінету Міністрів України. Свої дії Президент аргументував перевищенням Кабінетом Міністрів України своїх повноважень: оскільки у Постанові зазначено, що Указ Президента України від 2 квітня 2007 року № 839-V був виданий з порушенням Конституції України, Уряд фактично перебрав на себе повноваження, які, відповідно до статей 147 і 150 Основного Закону, належать Конституційному Суду України. Крім того, відповідно до частини третьої статті 113, частини третьої статті 106

⁴ Див. «Відомості Верховної Ради України». – 2007. – № 23. – ст. 303.

Конституції України, Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується указами Президента України, укази і розпорядження глави держави є обов'язковими до виконання на території України. Тобто фактично видання урядом Постанови № 595 є прямим виходом за межі власних повноважень.

Оприлюднені офіційні позиції Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, які не визнали легітимність Указу Президента № 264/2007, практично унеможливили реалізацію президентського Указу щодо проведення позачергових виборів до Парламенту 27 травня 2007 року. Виходячи з цього, Президент України 26 вітня 2007 року ухвалив новий Указ **«Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» № 355/2007⁵**. Цим нормативно-правовим актом глава держави відмінив Указ від 2 квітня 2007 року та, оскільки дата проведення позачергових виборів прямо пов'язана з днем опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України (відповідно до частини 77 Конституції України, позачергові парламентські вибори проводяться в період шістдесяті днів після офіційного розпуску парламенту), постановив призначити позачергові вибори на 24 червня 2007 року. Тобто фактично Президент України без чітко названих підстав відмінив свій попередній Указ, який на момент прийняття Указу № 355/2007 перебував на розгляді Конституційного Суду України.

У відповідь на Указ Президента України № 355/2007 26 квітня 2007 року Верховна Рада України видала **Постанову «Про Указ Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 26 квітня 2007 року» № 989-V⁶**, якою визнала Указ Президента України № 355/2007 таким, що не має законних підстав, а також звернулася до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо неконституційності повторного президентського Указу про розпуск парламенту та призначення позачергових парламентських виборів. Фактично новий виток політичного протистояння між главою держави та органом законодавчої влади загострив політичну кризу.

Цікавою в ситуації із достроковим припиненням повноважень Верховної Ради України і призначенням позачергових виборів виявилася позиція Конституційного Суду України. **Ухвалою про припи-**

⁵ Див. «Офіційний вісник Президента України». – № 5. – 26.04.2007.

⁶ Див. «Відомості Верховної Ради України». – 2007. – № 25. – ст.355.

нення конституційного провадження у справі за конституційним поданням щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України від 2 квітня 2007 року № 264» від 21 травня 2007 року № 20-уп/2007 орган конституційної юрисдикції ухвалив припинити відповідне конституційне провадження. Мотивував таке своє рішення Конституційний Суд України тим, що 26 квітня 2007 року (тобто у період розгляду справи) глава держави видав Указ № 355/2007, яким відмінив свій Указ від 2 квітня 2007 року, а оскільки Конституційний Суд вирішує питання про конституційність виключно чинних нормативно-правових актів, визначених у пункті 1 частини першої статті 150 Конституції України, справа є невідомою органу конституційної юрисдикції.

Аналогічне за суттю та мотивацією рішення було прийнято Судом і щодо справи про конституційність Указу Президента України від 26 квітня 2007 року № 355. Ухвалою Конституційного Суду України про припинення конституційного провадження у справі за конституційним поданням щодо відповідності Конституції України Указу Президента України від 26 квітня 2007 року № 355 «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 21 травня № 20-уп/2007 Конституційний Суд припинив провадження у справі, оскільки під час її розгляду був виданий Указ Президента України «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України» від 5 червня 2007 року № 496⁷, згідно з яким Указ від 26 квітня 2007 року втратив чинність.

Таким чином, Конституційний Суд України не виконав роль арбітра у вирішенні конституційних спорів між вищими органами влади правовими методами, фактично став заручником політичних процесів та переклав пошук виходу із політичної кризи на плечі політиків.

З точки зору подальшої оптимізації законодавчих основ діяльності органу конституційної юрисдикції, варто звернути увагу на Окрему думку судді Конституційного Суду України В. Іващенко стосовно Ухвали Конституційного Суду України про припинення конституційного провадження у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України від 2 квітня 2007 року № 264 «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради

⁷ Див. «Офіційний вісник Президента України». – 2007. – № 13. – ст. 231.

України». Суддя Конституційного Суду України виходив з того, що визнання правового акта таким, що втратив чинність з підстав невідповідності його положень Конституції України, означає, що припиняються врегульовані у неконституційний спосіб правовідносини, які виникли внаслідок застосування цього правового акта, а їх поновлення шляхом прийняття аналогічних правових норм є неможливим без внесення відповідних змін до Основного Закону України. З іншого боку, в конституційному судочинстві склалося правило, згідно з яким втрата чинності правовим актом, конституційність якого оспорується, є підставою для припинення конституційного провадження у справі на будь-якій стадії. Під час розгляду справи про конституційність Указу Президента № 264 Конституційним Судом України набув чинності Указ Президента України від 26 квітня 2007 року № 355, статтею 1 якого визнано таким, що втратив чинність, Указ від 2 квітня 2007 року, однак при цьому дію положень Указу від 2 квітня 2007 року, згідно з якими достроково припинено повноваження Верховної Ради України та призначено позачергові вибори, фактично було продовжено. З огляду на таку ситуацію, важливим є застереження, що практика продовження дії неконституційних норм шляхом видання альтернативних правових актів може призвести до ситуації, за якої органи державної влади, правові акти яких перевіряються Конституційним Судом України, матимуть можливість виводити їх за межі конституційного контролю, однак продовжувати дію правовідносин, що не відповідають Конституції України, шляхом прийняття нових, подібних за змістом до старих, правових актів і визнання старих такими, що втратили чинність.

Повертаючись до особливостей політичного протистояння навколо дострокового припинення повноважень Верховної Ради України V скликання, зазначимо, що спроба політичного врегулювання кризової ситуації відбулася 27 квітня 2007 року, коли Президент України, Прем'єр-міністр України та Голова Верховної Ради України домовилися перенести дату проведення позачергових парламентських виборів на 30 вересня 2007 року. Крім того, протягом 29–30 травня 2007 року Верховна Рада України мала ухвалити низку законопроектів, необхідних для виходу з кризи. Результатом цих домовленостей стало видання Президентом України Указу «Про зупинення дії статті 2 Указу Президента України від 26 квітня 2007 року № 355» від 29 травня 2007 року № 476/2007, яким зупинялася дія статті 2 Указу Президента України від 26 квітня 2007 року на 29, 30 та 31 травня 2007 року.

У свою чергу, Верховна Рада України Постановою «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Верховної Ради України» від 29 травня 2007 року № 1094-V⁸ відмінила такі постанови: від 2 квітня 2007 року № 839-V «Про політичну ситуацію в Україні, пов'язану з оголошенням Указу Президента України від 2 квітня 2007 року «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України»; від 4 квітня 2007 року № 868-V «Про особливості організації роботи Верховної Ради України в період до розв'язання політичного конфлікту в Україні»; від 26 квітня 2007 року № 989-V «Про Указ Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 2 квітня 2007 року»; 30 квітня 2007 року № 998-V «Про вибори Президента України та народних депутатів України» із змінами, внесеними Постановою Верховної Ради України від 4 травня 2007 року № 1001-V «Про внесення змін до Постанови Верховної Ради України «Про вибори Президента України та народних депутатів України»; від 15 травня 2007 року № 1018-V «Про забезпечення завершення конституційної процедури законотворчого процесу і набрання чинності законами України, прийнятими Верховною Радою України протягом квітня 2007 року».

Ще одним кроком до вирішення політичної кризи стало видання 5 червня 2007 року Президентом України двох указів. Так, Указ «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України» № 496/2007 відмінив укази: від 26 квітня 2007 року № 355 «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів»; від 29 травня 2007 року № 476 «Про зупинення дії статті 2 Указу Президента України від 26 квітня 2007 року № 355»; від 31 травня 2007 року № 480 «Про внесення зміни до статті 1 Указу Президента України від 29 травня 2007 року № 476»; від 1 червня 2007 року № 482 «Про внесення змін до статті 1 Указу Президента України від 29 травня 2007 року № 476». Указом «Про призначення позачергових виборів до Верховної Ради України у зв'язку з неповноважністю Верховної Ради України та достроковим припиненням її повноважень» № 497/2007 у зв'язку з неповноважністю парламенту та неможливістю її відновлення, що спричинило дострокове припинення повноважень законодавчого органу, Президент України призначив позачергові вибори народних депутатів на 30 вересня 2007 року, а також доручив Центральній

⁸ Див. «Відомості Верховної Ради України». – 2007. – № 34. – ст. 453.

виборчій комісії та Кабінету Міністрів України забезпечити організацію проведення та фінансування відповідної кампанії. Таким чином, підстава дострокового припинення повноважень парламенту була приведена у відповідність до статті 90 Конституції України.

15 серпня 2007 року 46 народних депутатів звернулися до Конституційного Суду України із конституційним поданням щодо вирішення питання про конституційність Указу Президента України від 5 червня 2007 року № 497/2007. **Ухвалою про припинення конституційного провадження у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про призначення позачергових виборів до Верховної Ради України у зв'язку з неповноважністю Верховної Ради України та достроковим припиненням її повноважень» від 6 лютого 2008 року № 11-уп/2008** Конституційний Суд України припинив провадження у справі, мотивуючи це тим, що відповідно до частини першої статті 150 Конституції України суб'єктом права на конституційне подання з питань конституційності актів Президента України є не менше ніж сорок п'ять народних депутатів України. Зважаючи на це, на міжпартійних з'їздах виборчого блоку політичних партій «Блок Юлії Тимошенко» та Блоку «Наша Україна», що відбулися 2 червня 2007 року та 19 квітня 2007 року відповідно, було прийнято рішення про дострокове припинення повноважень окремих народних депутатів, 9 з яких підписали аналізоване подання до Конституційного Суду України. Оскільки 37 народних депутатів України не можуть вважатися суб'єктом конституційного подання, орган конституційної юрисдикції припинив провадження у справі.

Останнім кроком Президента щодо дострокового припинення повноважень парламенту V скликання та призначення позачергових виборів стало видання Президентом **Указу «Про внесення змін до Указу Президента України від 5 червня 2007 року № 497» від 31 липня 2007 року № 675/2007**. Пункт 1 Указу № 497/2007 було доповнено словами «у зв'язку з неповноважністю Верховної Ради України та неможливістю її відновлення, що спричинило дострокове припинення повноважень Верховної Ради України». Також було уточнено дату початку виборчої кампанії: замість відведених Конституцією України шістдесяті днів з'явилася дата – 2 серпня 2007 року. Проте, головною новелою стало посилення на законодавчі норми, якими Президент України обґрунтував розпуск парламенту. Окрім посилення виключно на пункт 7 частини першої статті 106 (повноваження Президента

України призначати позачергові вибори до Верховної Ради України у строки, визначені Конституцією України), з'явилося більш детальне правове обґрунтування: частина друга статті 77 Конституції України (норма про призначення позачергових виборів народних депутатів Президентом України та їх проведення протягом шістдесяти днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень парламенту), частина друга статті 82 Конституції України (норма, яка передбачає обов'язок Верховної Ради України зібратися на першу сесію не пізніше ніж на тридцятий день після офіційного оголошення результатів виборів), частина друга статті 102 Конституції України (визнання Президента України гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина).

Фактично такий крок став можливим через неоднозначність законодавчого регулювання питань стосовно підстав і початку процесу позачергових парламентських виборів. Зокрема, це стосується положення про те, що виборчий процес починається з наступного дня після опублікування указу про дострокове припинення повноважень парламенту. За таких умов видання президентського Указу від 31 липня 2007 року дозволило зсунути момент старту виборчої кампанії.

Отже, виборча кампанія 2007 року стала своєрідним поєднанням правотворчості та політики. Той факт, що вихід із політичної кризи вдалося знайти лише в результаті політичних домовленостей, а не шляхом застосування правових процедур, свідчить про низький рівень правової культури влади, слабкість конституціоналізму в Україні та необхідність проведення конституційної реформи.

Щодо повноважності Верховної Ради України V скликання з 2 квітня по 23 листопада 2007 року

У зв'язку з достроковим припиненням повноважень парламенту V скликання актуальним правовим питанням стало визначення моменту припинення повноважень Верховною Радою України у випадку дострокового припинення її повноважень Президентом України. Оскільки з відповіддю на це питання пов'язана легітимність діяльності Верховної Ради України у визначений період, а отже чинність усіх актів, прийнятих нею у цей час, вважаємо за необхідне подати нашу правову позицію з цього питання.

Питання повноважності Верховної Ради України з 2 квітня по 23 листопада 2007 року пов'язане з достроковим припиненням повноважень Верховною Радою України V скликання, як зазначалось у попередньому підрозділі, на підставі указів Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України» від 2 квітня 2007 року № 264, «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 26 квітня 2007 року № 355, «Про призначення позачергових виборів до Верховної Ради України у зв'язку з неповноважністю Верховної Ради України та достроковим припиненням її повноважень» від 5 червня 2007 року № 497, а також зменшенням конституційного складу Верховної Ради України нижче межі, визначеної у частині другій статті 82 Конституції України (а отже порушенням умови повноважності Парламенту), внаслідок дострокового припинення повноважень народних депутатів України, обраних від блоків політичних партій «Блок Юлії Тимошенко» та «Наша Україна» 3 червня 2007 року.

Фактично дострокові парламентські вибори відбулися на підставі Указу Президента України «Про призначення позачергових виборів до Верховної Ради України у зв'язку з неповноважністю Верховної Ради України та достроковим припиненням її повноважень» від 5 червня 2007 року № 497 внаслідок зменшення конституційного складу Верховної Ради України нижче межі, визначеної у частині другій статті 82 Конституції України. Питання неповноважності Верховної Ради України з 3 червня 2008 року опосередковано було розглянуто Конституційним Судом України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо гарантії недоторканності для окремих посадових осіб вимогам статей 157, 158 Конституції України, та Конституційним Судом України було встановлено, що на момент відкриття IV сесії V скликання Верховна Рада України не була повноважною і відповідно не мала права здійснювати конституційні повноваження⁹.

При цьому слід зазначити, що конституційність Указу Президента України «Про призначення позачергових виборів до Верховної

⁹ Див. підпункт 3.2. Ухвали Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо гарантії недоторканності для окремих посадових осіб вимогам статей 157, 158 Конституції України.

Ради України у зв'язку з неповноважністю Верховної Ради України та достроковим припиненням її повноважень» від 5 червня 2007 року № 497 було оскаржено, проте 6 лютого 2008 року Конституційний Суд України припинив провадження у цій справі, оскільки оспорюваний Указ фактично вичерпав свою дію, а Конституційний Суд України не розглядає на предмет конституційності недіючі нормативно-правові акти.

Отже, Верховна Рада України з 3 червня по 23 листопада 2008 року була неповноважною.

З 2 по 25 квітня 2007 року діяв Указ Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України» від 2 квітня 2007 року № 264. У пункті 1 цього Указу було постановлено: «Припинити достроково повноваження Верховної Ради України V скликання», а у пункті 2 – «Запропонувати народним депутатам України продовжувати виконувати свої повноваження, що безпосередньо не пов'язані з повноваженнями Верховної Ради України». Конституційність цього Указу було оскаржено 53 народними депутатами України до Конституційного Суду України. Проте Конституційний Суд України не встиг розглянути питання конституційності цього Указу по суті, оскільки під час розгляду справи на закритій частині пленарного засідання Конституційного Суду України Президент України видав Указ «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 26 квітня 2007 року № 355, яким визнав Указ від 2 квітня 2007 року № 264 таким, що втратив чинність. Виходячи з того, що Конституційний Суд України вирішує питання про конституційність чинних нормативно-правових актів, останній Ухвалою № 20-уп від 21 травня 2007 року припинив конституційне провадження у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України Указу від 2 квітня 2007 року № 264 на підставі пункту 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України».

З 26 квітня по 4 червня 2007 року діяв Указ Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 26 квітня 2007 року № 355. Проте пункт 2 цього Указу щодо дострокового припинення повноважень Верховної Ради України V скликання не діяв з 29 травня по 1 червня 2007 року на підставі Указу Президента України «Про зупинення дії статті 2 Указу Президента України від 26 квітня 2007 року

№ 355» від 29 травня 2007 року № 480 (зі змінами, внесеними згідно з указами Президента України від 31 травня 2007 року № 480, від 1 червня 2007 року № 482).

Положення цього Указу Президента України по суті, а саме щодо дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, повторювали положення Указу від 2 квітня 2007 року № 264, і його конституційність також було оскаржено 160 народними депутатами України до Конституційного Суду України. Проте Конституційний Суд України не встиг розглянути питання конституційності й щодо цього Указу по суті, оскільки під час розгляду справи Конституційним Судом України Президент України видав Указ від 5 червня 2007 року № 496 «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України», згідно з яким цей Указ визнано таким, що втратив чинність (див. Ухвалу Конституційного Суду України «Про припинення конституційного провадження у справі за конституційним поданням 160 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України від 26 квітня 2007 року № 355 «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 20 червня 2007 року № 26-уп).

Отже, з 29 травня по 1 червня 2007 року Верховна Рада України була легітимною.

За таких правових обставин питання моменту припинення повноважень Верховної Ради України V скликання залежить від тлумачення положень частини третьої статті 81 та частини першої статті 90 Конституції України в аспекті визначення моменту припинення повноважень Верховною Радою України у випадку дострокового припинення її повноважень Президентом України.

Конституційний Суд України не надавав офіційного тлумачення цих конституційних положень у вказаному аспекті та на сьогодні не розглядає це питання. Аналіз позицій Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України на той період свідчить про різне тлумачення цих положень вищими органами влади, а отже про необхідність надання Конституційним Судом України офіційного тлумачення положень частини третьої статті 81 та частини першої статті 90 Конституції України в аспекті визначення моменту припинення повноважень Верховною Радою України у випадку дострокового припинення її повноважень Президентом України.

На нашу думку, аналіз положень частини третьої статті 81, частини другої статті 82 та частин першої та другої статті 90 Конституції України дає підстави прийти до висновку, що повноваження Верховної Ради України у випадку дострокового припинення її повноважень Президентом України припиняються у день відкриття першого засідання Верховної Ради України або з моменту зменшення конституційного складу Верховної Ради України нижче межі, визначеної у частині другій статті 82 Конституції України.

Із зазначеного вище аналізу випливає:

1. Верховна Рада України з 29 травня по 1 червня 2007 року була легітимною, а з 3 червня по 23 листопада 2008 року була неповноважною;.

2. Питання наявності повноважень у Верховної Ради України V скликання з 2 квітня по 28 травня та 2 червня залежить від офіційного тлумачення положень частини третьої статті 81 та частини першої статті 90 Конституції України в аспекті визначення моменту припинення повноважень Верховною Радою України у випадку дострокового припинення її повноважень Президентом України.

На нашу думку, аналіз положень частини третьої статті 81, частини другої статті 82 та частин першої та другої статті 90 Конституції України дає підстави прийти до висновку, що повноваження Верховної Ради України у випадку дострокового припинення її повноважень Президентом України припиняються у день відкриття першого засідання Верховної Ради України або з моменту зменшення конституційного складу Верховної Ради України нижче межі, визначеної у частині другій статті 82 Конституції України. За такого тлумачення Конституції України повноваження Верховної Ради України V скликання достроково припинилися з 3 червня 2007 року.

Вибори восени 2007 року

Умови, в яких глава держави припинив повноваження Верховної Ради України V скликання, а також масштаби політичного протистояння, що розгорнулося після видання Указу Президента від 2 квітня 2007 року, спровокували активні дискусії навколо не лише легальності проведення, а й легітимності результатів позачергових виборів 2007 року. Незважаючи на те що практика проведення позачергових виборів є досить поширеною в демократичних країнах, варто пам'ятати, що у європейських державах вони зазвичай проводяться за ініціативою парламентської більшості у випадку розпаду урядової

коаліції. Тобто політичний консенсус навколо такого способу перформатування представницької влади в державі є необхідною опцією.

Безпосередньо призначенню виборів передували тривалі та важкі переговори між лідерами держави (Президентом України, Прем'єр-міністром України та Головою Верховної Ради України), які закінчилися згодою провести дострокові парламентські вибори 30 вересня 2007 року.

У позачергових виборах взяло участь 20 партій і блоків. П'ять з них подолали тривідсотковий прохідний бар'єр: Партія регіонів – 34,37% (8 013 895 голосів), Блок Юлії Тимошенко – 30,71% (7 162 193 голосів), Блок «Наша Україна – Народна Самооборона» – 14,15% (3 301 282 голосів), Комуністична партія України – 5,39% (1 257 291 голосів), Блок Литвина – 3,96% (924 538 голосів). 12 учасників виборів набрали менше 1% голосів. Партія регіонів набрала найбільшу кількість голосів в Автономній республіці Крим, Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій, Луганській, Миколаївській, Одеській, Харківській, Херсонській областях, м. Севастополі. Блок Юлії Тимошенко лідував у Вінницькій, Волинській, Житомирській, Івано-Франківській, Київській, Кіровоградській, Львівській, Полтавській, Рівненській, Сумській, Тернопільській, Хмельницькій, Черкаській, Чернівецькій, Чернігівській областях і у м. Києві. Блок «Наша Україна – Народна самооборона» переміг у Закарпатській області.

При підбитті підсумків виборчої кампанії 2007 року в око впадають кілька особливостей. По-перше, суттєво скоротилася кількість учасників виборчої кампанії. По-друге, ще більш очевидною, у порівнянні з 2006 роком, стала орієнтація українських виборців не на ідеологічні засади учасників виборчого процесу, а на окремі персоналії. По-третє, варто звернути увагу на падіння явки громадян на вибори, а також зниження відсотку осіб, які проголосували «проти всіх». По-четверте, важливим уроком дострокових виборів є те, що партії, які не подолали тривідсотковий бар'єр, набрали дуже мало голосів (ця тенденція породила дискусії навколо руху України до двопартійності). По-п'яте, вибори продемонстрували невисоку якість партійного будівництва, яка проявилася у відсутності консолідованих позицій партій щодо способу ведення передвиборчої боротьби, а також програмних засад, винесених на суд виборців.

Політологічний аналіз ситуації, яка склалася навколо осінніх виборів 2007 року, передбачає необхідність звернути увагу на ряд моментів.

1. Реальною причиною розпуску законодавчого органу України у 2007 році стала політична боротьба між Президентом і Парламентом, характер якої проілюстрував дві протилежні тенденції вітчизняного державного будівництва: **зміцнення та обмеження президентських повноважень**, а отже впливу на прийняття державно-владних рішень.

Політичне протистояння навколо прийняття Закону України «Про Кабінет Міністрів України» у 2007 році

21 грудня 2006 року Верховна Рада України підтримала законопроект № 2325 «Про Кабінет Міністрів України». 11 січня 2007 року Президент України ветоував закон і повернув його до парламенту зі своїми пропозиціями. 12 січня 2007 року Верховна Рада України подолала вето Президента. Це викликало негативну реакцію глави держави. У своїй Заяві щодо Закону України «Про Кабінет Міністрів України»¹⁰ В. Ющенко наголосив, що новий нормативний акт системно порушує Конституцію України, а також домовленості між Президентом України, Прем'єр-міністром і Головою Верховної Ради України, зафіксовані в Універсалі національної єдності. У своїй заяві глава держави наголосив, що прийнятий закон містить передбачені пропозиціями Президента України від 11 січня 2007 року зміни, та послався на Рішення Конституційного Суду України від 7 липня 1998 року¹¹, відповідно до якого, якщо під час розгляду пропозицій Президента України до закону будуть внесені зміни, не передбачені цими пропозиціями, Президент України діє відповідно до статті 94 Конституції України. На підставі частини другої статті 94 Конституції України глава держави наголосив на своєму праві повторно повернути до парламенту прийнятий 12 січня 2007 року Закон України «Про Кабінет Міністрів України» для повторного розгляду Верховною Радою України. Частина другої статті 94 Основного закону передбачає, що Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його,

¹⁰ Див. «Заява Президента України щодо Закону про Кабінет Міністрів України» від 18.01.2007 // <http://www.president.gov.ua/news/5175.html>

¹¹ Див. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення частин другої і третьої статті 84 та частин другої і четвертої статті 94 Конституції України (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України) від 7 липня 1998 року № 11-рп/98.

беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду. Тобто логіка Президента була така: оскільки до Закону від 12 січня 2007 року були включені норми, не передбачені президентськими пропозиціями, його слід вважати новим нормативно-правовим актом, на який можна накладати вето. В результаті, В. Ющенко запропонував парламенту змінити положення Закону, які не відповідають Конституції України, а після вирішення цього питання повернутися до обговорення проблеми ідеології нормативно-правового акта.

19 січня 2007 року Президент України повернув Закон «Про Кабінет Міністрів України» до Верховної Ради України без свого підпису. Незважаючи на це, 29 січня 2007 року підписаний Головою Верховної Ради України Закон «Про Кабінет Міністрів України» в редакції від 12 січня 2007 року був розміщений на веб-сайті Верховної Ради. 30 січня в газетах «Урядовий кур'єр» і «Голос України» було опубліковано повідомлення про офіційне обнародування закону про Кабінет Міністрів Головою Верховної Ради. Цього ж дня Міністерство юстиції включило Закон «Про Кабінет Міністрів України» в Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів. Таким чином, закон набрав чинності.

Ситуація, яка виникла навколо прийняття Закону «Про Кабінет Міністрів України» у 2007 році, наочно продемонструвала важливість питання розподілу повноважень між Президентом України і Кабінетом Міністрів України для вітчизняного політичного процесу. В результаті принциповість позицій ключових гравців політикуму щодо такого розподілу повноважень спровокувала тривалу політичну нестабільність, пов'язану не лише із припиненням повноважень Верховної Ради України V скликання, а й з низькою ефективністю органів влади напередодні проведення позачергових парламентських виборів.

2. Позачергові вибори не дали змогу населенню оцінити відповідність діяльності уряду взятим на себе зобов'язанням, оскільки, за твердженнями урядовців, достатнього часу для конструктивної роботи не було.

3. Неочікуваність виборів зіграла на руку тим політичним силам, які вже були представлені у Верховній Раді України, оскільки вони не встигли розгубити той електоральний капітал, який накопичили під час виборчої кампанії 2006 року. Винятком стала

Соціалістична партія України, яка втратила позиції через приєднання до антикризової коаліції.

4. Вибори 2007 року не мали перспектив змінити ситуацію із домінуванням партійного керівництва у процесі визначення списку кандидатів, які могли пройти до парламенту та сформувати фракції. Тобто фактично в умовах браку часу для переформатування суб'єктів виборчого процесу подолати негативи пропорційної виборчої системи із закритими списками не вдалося.

5. Ще один негативний момент пропорційної виборчої системи, який не був усунутий під час позачергових виборів 2007 року, – нівелювання політичної відповідальності членів партій перед населенням, яке їх обрало. Яскравим проявом цього стала міграція партійців з однієї команди до іншої. Тобто в цілому можна говорити про падіння ролі ідеології у процесі структурування політичного поля України.

Таким чином, виборча кампанія 2007 року продемонструвала:

- *системність і масштаби протистояння між різними гілками влади в Україні;*
- *слабку структурованість і низький рівень стабільності вітчизняної партійної системи;*
- *наявні недоліки виборчого законодавства.*

В цілому істотних змін у політичному ландшафті України у порівнянні з 2006 роком не відбулося.

Дострокове припинення повноважень Верховної Ради України VI скликання

Політичні події осені 2008 року довели, що закріплення пропорційного представництва як механізму формування колегіального законодавчого органу влади на парламентських виборах не є єдиною необхідною умовою для його ефективної роботи. Надмірна залежність української політики від позиції політичних лідерів в черговий раз перетворила коаліційний процес у Верховній Раді України на протистояння між різними центрами політичного впливу в державі.

Ключовою точкою для визначення стану вітчизняної політики восени 2008 року стало видання Президентом України Указу «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України VI скликання та призначення позачергових виборів» від 9 жовтня 2008 року № 911/2008, яким В. Ющенко розпустив парламент і при-

значив проведення позачергових виборів народних депутатів України на 7 грудня 2008 року. Причиною свого рішення Президент України назвав зменшення визначеного Конституцією чисельного складу коаліції, яке відбулося внаслідок виходу депутатської фракції Блоку «Наша Україна – Народна самооборона», яка разом з депутатською фракцією «Блок Юлії Тимошенко» сформувала Коаліцію демократичних сил у парламенті, зі складу парламентської більшості. Конституційними підставами дострокового припинення повноважень Верховної Ради України стали пункт 2 частини першої статті 90, частина п'ята статті 83 Конституції України, відповідно до якої до складу коаліції депутатських фракцій входить більшість народних депутатів України від конституційного складу парламенту, а також Рішення Конституційного Суду України у справі про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України від 17 вересня 2008 року № 16-рп/2008¹², яким встановлено, що вимога щодо сукупної чисельності народних депутатів України, які у складі депутатських фракцій формують коаліцію депутатських фракцій, стосується як моменту формування коаліції, так і всього періоду її діяльності; крім того, у названому Рішенні визначено, що якщо протягом одного місяця у Верховній Раді України не буде сформовано коаліцію депутатських фракцій (або буде відсутня коаліція депутатських фракцій, яка б відповідала конституційним вимогам), то Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України. Оскільки рішення про вихід Блоку «Наша Україна – Народна самооборона» зі складу демократичної коаліції було оголошене 2 вересня, 9 жовтня (тобто більше ніж через місяць) Президент України мав фактичні підстави для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України. Важливо, що в Указі № 16-рп/2008 є посилання на пункт 2 частини першої статті 90 Конституції України, відповідно до якої підставою для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України є її неспроможність сформувати коаліцію депутатських фракцій протягом одного місяця, що відрізняє цей нормативно-правовий акт від президентського Указу від 2 квітня 2007 року. Також Указ містить посилання на пункти 7 і 8 першої частини статті 106 та частини другої статті 77 Конституції України,

¹² Див. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення положень частин шостої, сьомої, дев'ятої статті 83 Конституції України (справа про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України) від 16 вересня 2008 року № 16-рп/2008.

відповідно до яких Президент України має право достроково припиняти повноваження Верховної Ради України у визначених Конституцією України випадках, а також призначати позачергові вибори народних депутатів України.

Першим приводом для правових дискусій навколо Указу Президента України № 911/2008 стало **неоднозначне визначення у законодавстві строку, після закінчення якого глава держави може достроково припинити повноваження парламенту**. Частина четверта статті 83 Конституції України передбачає, що порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та регламентом Верховної Ради України. Відповідно до частини шостої статті 83 Конституції України, коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України формується протягом місяця з дня припинення діяльності попереднього формату коаліції (в даному випадку – з 2 вересня 2008 року). При цьому частина друга статті 65 Тимчасового Регламенту Верховної Ради України передбачала, що депутатська фракція має право у будь-який час вийти зі складу коаліції, попередивши про це письмовою заявою керівників інших депутатських фракцій, які входять до коаліції, не менше ніж за десять днів до дати виходу; протягом цього строку депутатська фракція може відкликати свою заяву у письмовій формі, інакше головуючий на першому після закінчення десятиденного строку пленарному засіданні оголошує про її вихід з коаліції. Тобто фактично Регламент Верховної Ради збільшив до сорока днів строк, після спливу якого президент має право достроково припинити повноваження парламенту на підставі пункту 2 частини першої статті 90 Конституції України. Таке регулювання спровокувало жваві дискусії щодо правомірної дати видання главою держави Указу про розпуск парламенту.

Спів вирішив Конституційний Суд України, який своїм Рішенням у справі щодо офіційного тлумачення положень частин шостої, сьомої, дев'ятої статті 83 Конституції України (справа про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України) від 16 вересня 2008 року № 16-рп/2008¹³ визнав чинний на той момент Тимчасовий регламент Верховної Ради України¹⁴ таким, що не відповідає Конституції України, оскільки є закріпленим Постановою парла-

¹³ Там само.

¹⁴ Див. Постанова Верховної Ради України «Про деякі питання нормативно-правового забезпечення порядку роботи Верховної Ради України» від 8 квітня 2008 року № 247-VI.

менту, а не законом, як цього вимагає Конституція. Важливо, що парламент проігнорував в подальшому це Рішення Конституційного Суду України: знову ж таки врегулював свою діяльність не законом України, а прийняв на заміну Тимчасовому регламенту Верховної Ради України Акт «Регламент Верховної Ради України» від 19 вересня 2008 року № 547-VI (до речі, де норма про десять днів на відкликання заяви про вихід з коаліції депутатських фракцій зберігається (тобто правова колізія не була усунута). Таким чином, дата прийняття Президентом України Указу № 911/2008 цілком відповідає українській Конституції в частині дотримання вимоги щодо строку, відведеного на формування коаліції депутатських фракцій у парламенті.

Інше дискусійне питання щодо конституційності Указу Президента України № 547-VI, пов'язане з його відповідністю частині третій статті 90 Конституції України, згідно з якою повноваження Верховної Ради України, обраної на позачергових виборах, які були призначені після дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України попереднього скликання, не можуть бути припинені протягом одного року з моменту її обрання. Тобто фактично постає питання про те, з якого моменту парламент вважається обраним: з дня проведення голосування, з дня оголошення офіційних результатів виборів або з іншої дати. Відсутність офіційного роз'яснення Конституційного Суду України щодо цього питання спровокувало новий виток політичної боротьби в Україні між прихильниками та противниками чергової виборчої кампанії.

У 2007 році голосування відбулося 30 вересня, а офіційні результати Центральною виборчою комісією були оголошені 16 жовтня. На підставі цього президентський Указ «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України VI скликання та призначення позачергових виборів» від 9 жовтня 2008 року став об'єктом оскарження у Київському окружному адміністративному суді як такий, що не відповідає Конституції України. Це потягнуло за собою цілу низку кроків політичного характеру з боку всіх задіяних в аналізованому політичному процесі суб'єктів, які потребуються окремого правового розгляду.

Проте варто наголосити на такому. Стаття 150 Конституції України, пункт 1 частини першої статті 13 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16.10.1996 № 442/96-ВР встановлює, що орган конституційної юрисдикції приймає рішення та дає висновки у справах щодо конституційності законів та інших

правових актів Верховної Ради України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Пункт 1 частини третьої статті 1 Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV встановлює, що до завдань адміністративного судочинства належить перевірка того, чи були вчинені дії суб'єктів владних повноважень на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; при цьому пункт 1 частини другої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України встановлює, що компетенція адміністративних судів не поширюється на юрисдикцію Конституційного Суду України. Тобто питання законності актів суб'єктів владних повноважень належить до відання адміністративних судів, питання ж конституційності – до компетенції Конституційного Суду України. Відповідно **перевірка законності Указу Президента України від 9 жовтня 2008 року № 911/2008** могла бути здійснена у межах адміністративного судочинства, однак, зважаючи на відсутність офіційного тлумачення Конституційним Судом України норми статті 74 Конституції України щодо того, з якого моменту Верховна Рада України вважається обраною, адміністративне провадження необхідно було б припинити до надання органом конституційної юрисдикції необхідного роз'яснення. Крім того, те, що Указ № 911/2008 був спрямований на реалізацію конституційних повноважень Президента України, а також обґрунтовує правові підстави дострокового припинення повноважень Верховної Ради України VI скликання та призначення позачергових виборів через норми Конституції, унеможливорює відмову від залучення Конституційного Суду України до процесу перевірки конституційності цього акта.

У контексті політичного протистояння через систему адміністративної юстиції слід звернути увагу на **оцінку конфлікту між різними політичними силами, яку дала судова гілка влади.**

Пленум Вищого адміністративного суду України у своєму Зверненні¹⁵ наголосив на тому, що **чинне законодавство України, яке регулює порядок обрання, призначення на посаду та звільнення з посади суддів Президентом України та Верховною Радою України, є недосконалим, оскільки дає можливість іншим гілкам влади через**

¹⁵ Див. Звернення Пленуму Вищого адміністративного суду України до Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Ради суддів України, Генеральної прокуратури України та Державної судової адміністрації України, Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 14.10.2008, № 6.

вказані механізми втручатись у діяльність судів. Це призводить до залежності судової гілки влади від інших владних органів. Тому Пленум Вищого адміністративного суду України звернувся до Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та інших органів влади з проханням про забезпечення незалежності судової влади шляхом: оновлення законодавчого регулювання порядку призначення (обрання) суддів з метою недопущення впливу інших гілок влади на цей процес; законодавчого врегулювання питання щодо обмеження прав народних депутатів України у взаємовідносинах із судовою гілкою влади тощо. Така офіційна позиція Пленуму Вищого адміністративного суду України проілюструвала надмірність впливу політичного протистояння на правові процедури у вітчизняному політичному процесі, що на пряму залежить від недосконалості законодавчого забезпечення виборчого процесу в Україні.

Ще одне питання, пов'язане з виданням Президентом України Указу № 911/2008, – **фінансування проведення позачергових виборів народних депутатів з державного бюджету України**, яке стало одним із ключових для навколівиборчих дебатів. Старт виборчої кампанії був ускладнений проявами світової фінансової кризи в Україні.

Частиною першою статті 48, статтею 49 Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 25 березня 2004 року № 1665-IV встановлено, що кошти на підготовку і проведення виборів народних депутатів України за поданням Центральної виборчої комісії передбачаються окремим рядком у законі про Державний бюджет України і перераховуються Державним казначейством України Центральній виборчій комісії у триденний строк з дня, наступного після дня опублікування Указу Президента України про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України, на підставі частини четвертої статті 102 цього Закону.

Указ Президента України від 9 жовтня 2008 року № 911/2008 «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України VI скликання та призначення позачергових виборів» опублікований в офіційних виданнях 10 жовтня 2008 року. Отже, кошти на проведення позачергових виборів народних депутатів України 7 грудня 2008 року повинні були бути перераховані Центральній виборчій комісії до 13 жовтня 2008 року включно. З 11 жовтня 2008 року Центральна виборча комісія була зобов'язана здійснювати видатки, пов'язані з виборчим процесом. Крім того, до 23 жовтня 2008 року відповідно до Закону України «Про вибо-

ри народних депутатів України» повинні були бути утворені окружні виборчі комісії з виборів народних депутатів України.

Центральна виборча комісія України 10 жовтня 2008 року ухвалила Протокольне рішення від 10 жовтня 2008 року № 11, яким затвердила **Звернення щодо фінансування підготовки і проведення позачергових виборів народних депутатів України 7 грудня 2008 року**. У зверненні зазначено, що 9 жовтня 2008 року Центральною виборчою комісією подано до Міністерства фінансів України пропозиції щодо виділення обсягів фінансування, необхідних для проведення позачергових виборів народних депутатів України 7 грудня 2008 року. Загальний обсяг видатків, які необхідно здійснити з Державного бюджету України для проведення позачергових виборів, становить 417 мільйонів 500 тисяч гривень. При цьому Центральна виборча комісія наголосила, що віднесене Конституцією України до повноважень Верховної Ради України рішення про виділення коштів Державного бюджету України, необхідних для забезпечення фінансування виборчого процесу, станом на 10 жовтні 2008 року не було прийняте. Відсутність вчасного і належного фінансування ставить під загрозу можливість своєчасного проведення заходів, спрямованих на організацію виборчого процесу. Таким чином, Центральна виборча комісія наголосила на необхідності вирішення питань щодо фінансування виборчого процесу з метою його організації та проведення відповідно до Конституції України.

Незважаючи на чітку позицію Центральної виборчої комісії щодо її готовності розпочати процес підготовки до позачергових виборів народних депутатів, **Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Питання забезпечення фінансування позачергових виборів до Верховної Ради України» від 14 жовтня 2008 року № 1319-р** Уряд визнав неможливим виділення з резервного фонду Державного бюджету коштів для підготовки і проведення позачергових виборів, призначених на 7 грудня 2008 року, а також доручив Міністерству фінансів України на підставі обґрунтованого подання Центральної виборчої комісії невідкладно розробити та внести на розгляд Кабінету Міністрів України проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та внесення змін до деяких законодавчих актів України» щодо визначення обсягу коштів для забезпечення підготовки і проведення позачергових виборів до Верховної Ради України». У зв'язку з цим Президент України видав 20 жовтня 2008 року Указ **«Про зупинення дії Указу**

Президента України від 9 жовтня 2008 року № 911» № 952/2008, яким фактично відклав дату проведення позачергових виборів до Верховної Ради України до моменту виникнення можливості забезпечити їхнє належне фінансування. Таким чином, проведення позачергових виборів народних депутатів України стало заручником не лише політичної боротьби, а й економічної ситуації в країні.

29 жовтня 2008 року винесений на розгляд Верховної Ради України народним депутатом Ляпіною К. М. **проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (щодо протидії фінансовій кризі та щодо забезпечення фінансування позачергових виборів народних депутатів України)» № 3283** не набрав більшості голосів парламентарів («за» проголосували 222 депутати). У контексті співвідношення політичних позицій у вітчизняній політиці такий крок проілюстрував відсутність масштабної підтримки рішення Президента України про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України VI скликання; щодо формальних наслідків – неможливість профінансувати відповідну виборчу кампанію з коштів державного бюджету у 2008 році обумовила розтягнення дискусії щодо призначення позачергових виборів народних депутатів у часі.

Отже, події першої половини осені 2008 року продемонстрували ряд проблем політичного характеру. По-перше, Верховній Раді України VI скликання не вдалося подолати розбіжності у позиціях різних політичних сил з метою забезпечення стабільності та життєздатності парламентської коаліції, а також ефективності роботи Верховної Ради України як органу законодавчої влади в цілому. По-друге, повторна ситуація з розпуском парламенту показала, що компромісу між різними гілками влади в Україні так і не досягнуто. По-третє, відсутність масштабної підтримки рішення Президента України, оприлюдненого в Указі від 9 жовтня 2008 року № 911/2008, довела тезу про кризу легітимності в українській політиці. В результаті норми законодавства, що регламентують ситуацію із достроковим припиненням повноважень парламенту та призначенням позачергових виборів до Верховної Ради України, не були дотримані у повному обсязі.

1.2.2. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИБОРІВ ТА РЕФЕРЕНДУМУ

Реформа виборчого законодавства на національному рівні

Розпуск Верховної Ради України V скликання обумовив чергову хвилю дискусій стосовно виборчого законодавства. Політична криза, яка розпочалася навесні 2007 року, та видання Президентом України Указів про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів народних депутатів визначили зміст нормотворчої діяльності парламенту в той період. **30 квітня 2007 року Верховна Рада України прийняла Постанову «Про вибори Президента України та народних депутатів України» № 998-V¹⁶**, якою визнала за необхідне провести одночасно вибори Президента України та народних депутатів України в період 90 днів з дня набрання чинності законом про внесення змін до Конституції України, яким передбачено проведення виборів Президента України та народних депутатів України, але не пізніше 9 грудня 2007 року. При цьому проект закону про внесення змін до Конституції України, який би передбачив одночасність парламентської та президентської виборчих кампаній, мала розробити тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України та внести його на розгляд парламенту до 15 червня 2007 року. Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування до 10 червня 2007 року повинен був внести на розгляд Верховної Ради України проект закону про вибори народних депутатів у новій редакції з урахуванням голосування за відкритими списками на виборах народних депутатів, а також проект закону про внесення відповідних змін до Закону України «Про Президента України». Кабінет Міністрів України відповідно до Постанови № 998-V мав вжити необхідних заходів щодо забезпечення фінансування двох одночасних виборчих кампаній. 5 травня 2007 року Верховна Рада України прийняла **Постанову «Про внесення змін до Постанови Верховної Ради України «Про вибори Президента України та народних депутатів України» № 1001-V¹⁷**. Цим нормативно-правовим актом парламент постановив Центральній виборчій комісії України забезпечити своєчасну підготовку і проведення президентських і парламентських виборів, передбачених Постановою від 30 квітня. Обидва ці документи втрати-

¹⁶ Див. «Відомості Верховної Ради України». – 2007. – № 27. – ст.372.

¹⁷ Див. «Відомості Верховної Ради України». – 2007. – № 27. – ст.373

ли чинність одночасно з набранням чинності указу Президента України від 05.06.2007 № 496/2007 «Про визнання таким, що втратив чинність, Указу Президента України від 26 квітня 2007 року № 355 «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» на підставі Постанови Верховної Ради України № 1094-V від 29.05.2007¹⁸.

Суттєві поправки до Закону України «Про вибори народних депутатів України» були внесені з метою законодавчого врегулювання порядку організації та проведення позачергових виборів депутатів. Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» та деяких інших законодавчих актів України (щодо порядку проведення позачергових виборів до Верховної Ради України та заміщення народних депутатів України, повноваження яких були достроково припинені)» від 1 червня 2007 року № 1114-V¹⁹ базовий закон був доповнений рядом статей, які врегулювали загальні особливості підготовки і проведення позачергових виборів депутатів, а також особливості утворення виборчих комісій, складання та уточнення списків виборців, висування та реєстрації кандидатів у депутати, фінансового та матеріально-технічного забезпечення, проведення передвиборчої агітації. Закон № 1114-V передбачив, що строки, пов'язані з оголошенням про початок виборчого процесу, починаються з дня, наступного після дня опублікування Указу Президента України про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України. Важливо, що при проведенні позачергових виборів депутатів було заборонено виготовлення та використання відкріпних посвідчень. Це обумовлювало особливості форми протоколу дільничної виборчої комісії про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці. Позачергові вибори депутатів визнавалися такими, що не відбулися, якщо в них взяло участь менше половини від кількості виборців, включених до списків виборців. У разі визнання позачергових виборів депутатів такими, що не відбулися, Центральна виборча комісія не пізніше як у двомісячний термін з дня позачергових виборів мала оголосити про початок повторних позачергових виборів депутатів, які проводяться у відповідності до вимог, встановлених для позачергових виборів. Крім того, внесені зміни передбачали скорочення термінів реєстрації кандидатів у депутати на позачергових виборах.

¹⁸ Див. «Відомості Верховної Ради України». – 2007. – № 34. – ст. 453.

¹⁹ Див. «Відомості Верховної Ради України». – 2007. – № 28. – ст. 383.

Ще однією важливою новелою Закону № 1114-V було уточнення порядку організації виборців за місцем проживання. Для організації голосування виборців, не здатних пересуватись самостійно, за їх місцем перебування дільнична виборча комісія в останній день перед днем виборів на своєму засіданні виготовляє витяг із списку виборців за формою, встановленою Центральною виборчою комісією. Встановлено, що виборці, які мають бути включені до такого витягу, повідомляються про це не пізніше ніж за сім днів до дня виборів з роз'ясненням наданого їм права голосування за місцем перебування та можливості відмови від цього права не пізніше ніж за три дні до дня виборів. У разі відмови виборця від наданого йому права голосування за місцем перебування, цей виборець не включається до відповідного витягу. У разі якщо виборець у встановлений строк не відмовився від наданого йому права голосування за місцем перебування, виборча комісія зобов'язана забезпечити його голосування за місцем перебування. Такий витяг невідкладно після його складання розміщується для загального ознайомлення у приміщенні дільничної виборчої комісії. Виборець, який потребує голосування за місцем перебування, подає поштою або через інших осіб до дільничної виборчої комісії власноручно написану заяву з проханням забезпечити йому голосування за місцем його перебування із зазначенням місця перебування виборця.

Повернення до питання законодавчого врегулювання порядку організації та проведення позачергових виборів народних депутатів України мало місце восени 2008 року у зв'язку із загрозою дострокового припинення повноважень Верховної Ради України VI скликання. Так, у жовтні 2008 року було зареєстровано **проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» (щодо організації позачергових виборів до Верховної Ради України)» № 3294-1**. Проектом Закону було запропоновано змінити існуючий порядок утворення окружної виборчої комісії, дільничної виборчої комісії звичайної чи спеціальної виборчої дільниці. Пропонувалося надати право присутності на засіданнях Центральної виборчої комісії народним депутатам України, а на засіданнях окружної чи дільничної виборчої комісії – працівникам Секретаріату Центральної виборчої комісії, Служби розпорядника Державного реєстру виборців. У проєкті змінювався та доповнювався перелік вимог, у відповідності до яких достроково припиняються повноваження члена виборчої комісії, тобто шляхом визначення терміну та суб'єкту звернення з поданням про таке відкликання. Крім того, цим законопроектом врегульовувалися питання щодо виборчих комісій на поза-

чергових виборах народних депутатів України в частині їх утворення депутатськими фракціями. Зокрема, виключалося положення, згідно з яким склад виборчих комісій формується з дотриманням принципу рівного представництва коаліції депутатських фракцій і опозиції в парламенті. Ще однією важливою пропозицією було виключення положення про визнання позачергових виборів народних депутатів такими, що не відбулися, а також про обов'язок Центральної виборчої комісії призначити у такому випадку повторні позачергові вибори. Проте, найбільш цікавою ініціативою, запропонованою Законопроектом № 3294-1, стала пропозиція змінити положення статті 117 Кодексу адміністративного судочинства з метою позбавити суди права забезпечувати позови шляхом призупинення актів Президента України. Зважаючи на ситуацію, яка виникла восени 2008 року навколо розпуску Верховної Ради України VI скликання та призначення позачергових виборів народних депутатів, ця норма фактично унеможливила б стримування виборчого процесу через систему адміністративних судів, яке мало місце. Законопроект № 3294-1 був розглянутий Верховною Радою України 29 жовтня 2008 року та не отримав належної підтримки народних депутатів («за» проголосувало тільки 222 народних обранці).

Важливою подією для розвитку виборчого законодавства в Україні стало прийняття **Закону України «Про Державний реєстр виборців» від 22.02.2007 № 698-V²⁰**. Цим нормативно-правовим актом було передбачено створення автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи, призначеної для зберігання та обробки даних про виборців з метою забезпечення державного обліку громадян України, які мають право голосу. Прийняття цього Закону обумовило часткові зміни виборчого законодавства у частині складання списків виборців. Так, відповідно до пункту 3 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний реєстр виборців» положення законів «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори Президента України», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» щодо складання та уточнення списків виборців діють лише у частині, що не суперечить Закону «Про Державний реєстр виборців». Протягом 2007–2008 років у парламенті було зареєстровано цілий ряд законопроектів, спрямованих на оптимізацію функціонування

²⁰ Див. «Відомості Верховної Ради України». – 2007. – № 20. – ст.282.

виборчої системи на національному рівні. Найбільш резонансними в цьому контексті були законопроекти, аналіз яких подано нижче.

1. Проект Закону «Про попередню підготовку членів виборчих комісій» від 18.07.2008 № 2787. Законопроект передбачає покладення на Центральну виборчу комісію обов'язку здійснювати постійну підготовку членів територіальних виборчих комісій з питань організації виборчого процесу. Основна ідея законопроекту – обов'язок осіб, які мають намір працювати у складі окружних і територіальних виборчих комісій, пройти попередню курсову підготовку та отримати державний сертифікат, який засвідчуватиме їхню готовність працювати у виборчій комісії. Законопроект передбачає, що підготовку сертифікованих членів виборчих комісій проводитимуть вищі навчальні заклади від першого до четвертого рівнів акредитації та громадські організації, які отримали ліцензії.

Цінність аналізованого законопроекту полягає в тому, що він спрямований на виконання рекомендації ОБСЄ щодо необхідності підвищення кваліфікації членів виборчих комісій, призначених за поданням політичних партій, – тобто фактично передбачає наближення до демократичних виборчих стандартів. Однак варто зазначити, що пропонувані зміни породжують дві складності:

- незважаючи на те що у пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що прийняття відповідного закону не потягне за собою додаткових видатків з державного та місцевих бюджетів, процес організації такого навчання видається досить складним і ресурсно витратним;

- залучення громадських організацій до процесу навчання може негативно вплинути на об'єктивність майбутніх членів виборчих комісій.

Таким чином, питання механізмів адаптації зазначеної рекомендації ОБСЄ щодо підвищення кваліфікації членів виборчих комісій до українських реалій потребує додаткового вивчення з метою забезпечення дієвості нової норми законодавства.

2. Проект Закону «Про територіальну організацію виборів і референдумів в Україні» від 11.06.2008 № 2630. Проект передбачає приведення територіальної організації виборів у відповідність до Закону України «Про Державний реєстр виборців». Зокрема, пропонується створити постійну мережу виборчих дільниць та округів, визначити підстави та порядок їх утворення, ліквідації, а також зміни відомостей про них. Логіка розробки законопроекту обумовлена тим, що різні закони про вибори та референдум закріплюють різні вимоги

до утворення виборчих округів і дільниць, а їхній тимчасовий статус (лише на період виборчого процесу) ускладнює контроль за дотриманням таких вимог. Незважаючи на важливість законодавчого врегулювання цих питань, прийняття окремого закону не є вкрай необхідним, оскільки, за умов включення відповідних положень до чинного закону, прогалина буде усунута. В будь-якому разі прийняття цього закону потребувало б внесення змін до чинного законодавства про вибори, оскільки аналізований проект не визначає всього комплексу норм, що регламентують територіальну організацію виборів і референдуму.

3. Проект Закону «Про вибори народних депутатів України» від 19.02.2008 № 2097. Перш за все, слід зазначити, що цей Законопроект аналогічний до законопроекту, що вносився народними депутатами України С. Гавришем, Ю. Іоффе, Г. Дашутіним 14.05.2003 (реєстр. № 3425-1) та потім – 02.02.2004 (реєстр. № 4285-5), за виключенням зниження виборчого бар'єру з 5% до 3% та підвищення розміру грошової застави.

Законопроектом запроваджується механізм проведення виборів, за яким голосування відбувається у 450 округах персонально за кандидатів, висунутих партіями (виборчими блоками), з наступним зарахуванням отриманих цими кандидатами голосів як таких, що віддані за відповідну партію (блок), і подальшим визначенням на основі суми цих голосів кількості мандатів, які отримує кожна партія (блок) за умови подолання нею виборчого бар'єру. Персональне визначення кандидатів від певної партії (блоку), які отримують депутатські мандати, у даному проекті ставиться в залежність від того «відсотку» голосів виборців виборчого округу, які відповідний кандидат отримав на виборах: мандати мають отримати ті, хто здобув в своєму окрузі найвищий «відсоток».

У правовому відношенні запропонований механізм проведення виборів і визначення їх результатів є гіршим, аніж той, що закладений у чинному Законі «Про вибори народних депутатів України». Вдосконалення пропорційної системи виборів повинно спрямовуватися в бік запровадження виборчих списків з преференціями.

Запропонований механізм проведення виборів не запроваджено в жодній країні, оскільки він містить ряд суттєвих недоліків:

- негативно впливає на розвиток політичної системи, оскільки спричиняє регіоналізацію політичних партій, сприяє розколоту суспільства на підставі політичної підтримки різними регіонами різних політичних сил;

- закладає можливості для обмеження права виборців голосувати за певну політичну партію чи блок партій, оскільки виборець зможе проголосувати за певну партію лише за умови, що кандидат від цієї партії бере участь у виборах в окрузі, де проживає цей виборець;

- закладає можливість виникнення ситуацій, коли депутатські мандати отримують два и більше кандидатів, що балотувались у певному виборчому окрузі, і при цьому не ті з них, які набрали на виборах найбільше голосів (у випадках, коли кандидат, який набрав найбільше голосів, представляє партію, яка не пододала 3%-го бар'єру, а кандидати, які мали 2-й чи 3-й результат в окрузі, є представниками партій, які подолали цей бар'єр). В той же час може статися так, що в деяких округах депутатського мандату не отримав жодний із кандидатів, які в них балотувались;

- механізм не передбачає розподілу тих депутатських мандатів, які припадають на долю партій, що не подолали 3%-го бар'єру;

- не передбачено чіткого механізму висування кандидатів у депутати.

4. Проект Закону «Про внесення змін та доповнень до Закону України «Про вибори народних депутатів України» (щодо запровадження пропорційної виборчої системи з відкритими списками кандидатів у депутати) від 24.09.2008 № 3209. Особливість складання виборчих списків партіями (блоками) полягає у тому, що кожен список включає головну частину (перші п'ять кандидатів) та загальну частину (решта кандидатів, закріплених за територіальними виборчими округами). Черговість кандидатів у головній частині списку визначається на партійних з'їздах, а у загальній – на партійних з'їздах по кожному округу окремо. Така модель відбиває позиції політиків та експертів щодо необхідності запровадження системи відкритих виборчих списків при збереженні пропорційного представництва, однак є досить складною для реалізації в українських умовах. Крім того, вона частково перебирає на себе недоліки мажоритарної виборчої системи, спробою усунути які стало запровадження пропорційних виборів. Основними недоліками описаного способу є:

- нечіткість визначення безпосереднього порядку формування списку кандидатів у народні депутати України через недостатню деталізацію особливостей визначення складу головної та загальної частин списків політичних партій;

- потреба у надмірному обсязі ресурсів: по-перше, запропонований варіант виборчої системи вимагає чіткого розуміння та ре-

тельного дотримання передбачених законодавством правил формування виборчих списків партій, що обумовлює потребу проведення масштабної роз'яснювальної роботи на різних рівнях як серед партійців, так і серед населення; по-друге, такий дворівневий механізм формування виборчих списків породжує проблему забезпечення координації всередині партії, забезпечення якої в умовах неналежної внутрішньопартійної дисципліни, притаманної вітчизняній партійній системі, видається досить малоімовірним; по-третє, передбачений законопроектом № 3209 тип виборчої системи потребує значних фінансових витрат;

- створення умов для неprozорого формування виборчих списків політичних партій, зловживання як на рівні центрального керівництва партій, так і на рівні осередків, а також внутрішньопартійної корупції.

5. Проект Закону «Про вибори до Верховної Ради України» від 13.11.2008 № 3366. Основні новели законопроекту передбачають: запровадження постійних виборчих округів і постійних виборчих дільниць; приведення у відповідність до Закону України «Про Державний реєстр виборців» порядку складання списків виборців; обов'язкову підготовку членів дільничних виборчих комісій та окружних виборчих комісій з питань організації виборів тощо. Крім того, законопроект скасовує ряд положень щодо проведення передвиборної агітації, які суперечать демократичним стандартам, а також можливість голосування «проти всіх», а спостерігачам від громадських організацій надає право бути присутніми на засіданнях Центральної виборчої комісії. Таким чином, законопроект передбачає запровадження виборчої системи з голосуванням за «напіввідкриті» списки кандидатів у депутати. В цілому розглянута ініціатива досить детально регламентує більшість ключових питань процесу виборів народних депутатів України, а також відповідає міжнародним стандартам.

6. Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» (щодо вдосконалення окремих положень)» від 15.09.2008 № 3150. Проектом передбачається проведення парламентських виборів у два тури: перший тур відбувається на пропорційній основі, і за його результатами визначаються партії (блоки), які подолали 3% -й бар'єр та візьмуть участь у розподілі мандатів; у другому турі беруть участь дві партії (блоки), що набрали найбільшу кількість голосів за результатами голосування у першому турі. Партія-

переможець другого туру отримує 226 депутатських мандатів, а решта мандатів розподіляється за результатами першого туру між партіями (блоками), які подолали виборчий бар'єр, та партією (блоком), що посіла друге місце за результатами голосування у другому турі. Запровадження такої виборчої системи може створити ситуацію, відповідно якої порядок формування коаліції фракцій у Верховній Раді України буде порушено, оскільки більшість голосів належатиме представникам однієї партії, що не відповідає демократичним принципам парламентаризму. Основні підстави для такого висновку стосуються порушення принципу пропорційності представництва, оскільки:

- партія-переможець другого туру отримує 226 мандатів незалежно від кількості поданих на її підтримку голосів виборців;
- домінування однієї партії викривить розподіл мандатів між рештою партій, що подолали прохідний бар'єр.

Окрім законопроектів, які пропонували системні зміни законодавства про вибори народних депутатів, був ряд ініціатив, спрямованих на зміну прохідного бар'єру для політичних партій. Серед них, наприклад: **проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» (щодо прохідного бар'єру)» від 03.09.2008 № 3109** (підвищення прохідного бар'єру для партій до десяти відсотків); **проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» (щодо прохідного бар'єру)» від 30.09.2008 № 3109-1** (зниження прохідного бар'єру до двох відсотків); **Проект Закону «Про внесення змін до законів України про вибори щодо подолання виборчого бар'єру» від 24.12.2007 № 1269** (передбачає, що для проходження виборчого бар'єру політична партія повинна набрати три відсотки від тих голосів виборців, які визнано дійсними – тобто бюлетені, визнані недійсними, при підрахунку голосів не враховуються) тощо. В цілому, увагу до питання виборчого бар'єру можна пояснити як з точки зору політичної доцільності для окремих учасників виборчих перегонів, так і як спроби сприяти політичній структуризації суспільства та політикуму.

Таким чином, основні тенденції розвитку виборчого права в контексті національних виборів протягом 2007–2008 років були пов'язані із законодавчим врегулюванням механізмів організації та проведення позачергових виборів народних депутатів, узгодженням виборчого законодавства з положеннями Закону України «Про Державний реєстр виборців», пошуком оптимальної моделі виборів на-

родних депутатів України, удосконаленням роботи Центральної виборчої комісії.

Реформування виборчого законодавства не мало комплексного системного підходу та в цілому було обумовлено фрагментарними змінами, пов'язаними зі зміною політичної ситуації.

Реформа законодавства про місцеві вибори

Верховна Рада України VI скликання виявилася досить продуктивною з точки зору внесення ініціатив, спрямованих на реформу законодавства про місцеві вибори в Україні. Розглянемо деякі найбільш резонансні ініціативи щодо реформи законодавства про місцеві вибори, внесені протягом останніх двох років.

1. Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (щодо особливостей виборів міських голів та проведення повторного голосування на місцевих виборах)» від 14.03.2008 № 1060. Законопроект передбачає запровадження мажоритарної виборчої системи абсолютної більшості для виборів міських голів (обраним міським головою пропонується вважати кандидата, який набрав більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні. Якщо в першому турі жоден кандидат не набрав більше 50% голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, проект Закону передбачає проведення другого туру виборів (повторного голосування), в ході якого виборці голосуватимуть за одного з двох кандидатів, які набрали найбільшу кількість голосів виборців у першому турі. Обраним за результатами другого туру голосування вважатиметься кандидат, за якого проголосувало більше виборців). Ще одна новела – усунення можливості голосування «проти всіх» на всіх видах місцевих виборів. Незважаючи на обґрунтованість необхідності концепції виборчої системи в цілому, автори не обґрунтовують, чому пропонують введення мажоритарної виборчої системи абсолютної більшості лише для виборів міських голів, при цьому залишаючи незмінною існуючу виборчу систему для сільських, селищних голів. В цілому проект втратив актуальність після проведення виборів міського голови в м. Києві навесні 2008 року.

2. Також було внесено проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських

голів» (щодо обрання міських голів за мажоритарною системою абсолютної більшості) від 15.04.2008 № 2270-3, більшість положень якого тотожні положенням розглянутого вище законопроекту.

3. Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (щодо загального складу органів місцевого самоврядування)» від 06.12.2007 № 1134. Основною метою законопроекту було скорочення чисельності загального складу місцевих рад у 1,5–2,5 рази. При цьому незрозумілими залишалися критерії та принципи, за якими має бути визначений оптимальний кількісний склад місцевих рад. Така невизначеність могла призвести до ігнорування вітчизняних реалій місцевого управління.

4. Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (щодо підвищення відповідальності членів виборчих комісій)» від 14.02.2008 № 2070. Законопроектом пропонувалося доповнити норми Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, міських рад та сільських, селищних, міських голів» правилами стосовно складення присяги членами територіальних та дільничних виборчих комісій. Необхідно зазначити, що доповнення умов початку роботи виборчих комісій розтягує в часі та ускладнює старт виконання ними законодавчо закріплених повноважень.

5. Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 11.04.2008 № 2270-2. В основу проекту покладена ідея зміни виборчої системи на місцевих виборах шляхом запровадження на виборах депутатів районних та обласних рад мажоритарної системи відносної більшості у багатомандатних округах, на виборах сільських, селищних голів, депутатів сільських, селищних, районних у містах, міських рад, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим – мажоритарної виборчої системи відносної більшості в одномандатних виборчих округах, а на виборах міських голів – мажоритарної виборчої системи абсолютної більшості в єдиному одномандатному окрузі. Крім того, пропонувалося запровадити диференційований підхід до обрання сільських, селищних, міських голів: вибори *сільських, селищних* голів проводяться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості в єдиному одномандатному окрузі, межі

якого збігаються з межами села (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду), селища, водночас вибори *міських* голів мають проводитися за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості в єдиному одномандатному окрузі, межі якого збігаються з межами міста.

6. Проект Закону «Про внесення змін до статті 9 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (щодо права бути обраним сільським, селищним, міським головою)» від 12.09.2008 № 2271. Проектом пропонувалося доповнити статтю 9 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» частиною третьою та встановити, що сільським, селищним, міським головою не може бути обраний громадянин України, який раніше обіймав посаду сільського, селищного, міського голови та під час перебування на цій посаді порушив Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечив здійснення наданих йому повноважень, внаслідок чого Верховною Радою України були призначені відповідні позачергові вибори.

7. Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (щодо обмеження строку перебування на посаді міського голови)» від 22.05.2008 № 2539. Законопроектом пропонувалося встановити обмеження для висування у якості кандидатів на посаду міського голови тих осіб, які до моменту виборів вже два строки підряд обирались на цю посаду, та тих осіб, повноваження яких на посаді міського голови було достроково припинено. Проте такі зміни мають ознаки неконституційності, оскільки Конституція України не встановлює обмежень строку перебування на посаді міського голови.

Зважаючи на особливості політичного протистояння, яке мало місце протягом 2007–2008 років, ініціативи щодо реформи законодавства про місцеві вибори були досить частими та виникали у відповідь на політичні реалії в державі. Проте, більшість з них були спрямовані на фрагментарне реформування законодавства, а не на системні зміни. Основну увагу було приділено особливостям регулювання виборів міських голів.

Референдум в Україні

Дискусії навколо питання оновлення законодавства України про референдум мають тривалу історію. Зважаючи на те, що Закон України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми», який діяв протягом років незалежності, був прийнятий ще 3 липня 1991 року (тобто до прийняття Конституції України 1996 року та нової редакції Основного Закону, ухваленої за результатами конституційної реформи 2004 року), чимало положень цього нормативно-правового акта не відповідають ні конституційному регулюванню, ні міжнародним демократичним стандартам. Оскільки норма статті 69 Конституції України закріплює право громадян України здійснювати своє волевиявлення через референдум як форму безпосередньої демократії, механізми реалізації цього положення потребують деталізації у відповідному законі.

Чинна законодавча регламентація інституту всеукраїнського референдуму має ряд недоліків, на які часто звертають увагу у правових дискусіях. **На сьогодні чітко не вирішено питання можливого предмету всеукраїнського референдуму**, оскільки фактично закон 1991 року не забороняє, аби приводом для його проведення стало будь-яке політико-правове питання. Обмеження ж кола питань, які можуть бути винесені на референдум, проблематикою, пов'язаною з бюджетом, податками та амністією, на думку деяких юристів, не є достатнім. Інша проблема – **неналежність регулювання процесу збору підписів для проголошення референдуму за народною ініціативою**. Чинний закон передбачає, що для цього необхідно зібрати три мільйони підписів громадян України, однак механізми спостереження за цим процесом наразі відсутні. Без відповіді залишаються питання про те, **хто повинен контролювати неупереджене формулювання теми референдуму, хто може бути суб'єктом агітації**. Крім того, **легітимність результатів референдуму можна поставити під сумнів через непрозорість процедури підрахунку голосів**.

Важливим для процесу удосконалення українського законодавства про референдум стало **Рішення Конституційного Суду України у справі про прийняття Конституції України та законів України на референдумі**.²¹ Документ містить відповіді на кілька питань, пору-

²¹ Див. Рішення Конституційного Суду України у справі про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008.

пених суб'єктом конституційного подання – Президентом України. Перш за все, глава держави поставив питання про можливість або неможливість прийняття на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою нової редакції Конституції України. Конституційний Суд України вирішив, що народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні може реалізувати на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою своє право визначати і змінювати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України та законів України (внесення до них змін) у порядку, який має бути визначений Конституцією і законами України. По-перше, пославшись на свої попередні Рішення, Конституційний Суд України зазначив, що народ може реалізувати своє право визначати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України на всеукраїнському референдумі²², що є актом установчої влади. По-друге, положення статті 75 Конституції України, яке передбачає, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є Верховна Рада України, не позбавляє народ права приймати закони безпосередньо на референдумі, оскільки саме народ є єдиним джерелом влади в Україні. Однак для реалізації цих можливостей на практиці необхідно вносити відповідні зміни до Конституції України, а також регламентувати процес проведення конституційного та законодавчого референдумів у законі. Тобто на момент прийняття Конституційним Судом Рішення 16 квітня 2008 року механізмів для проведення всеукраїнського референдуму щодо прийняття нової Конституції або законів не було.

Щодо необхідності затвердження ВРУ рішень всеукраїнського референдуму Конституційний Суд України зазначив, що прийняті у такий спосіб нормативно-правові акти є остаточними та не потребують жодного затвердження, в тому числі парламентом. Проте, процедура набуття чинності законом, прийнятим на референдумі, має визначатися Верховною Радою України.

Активізація законотворчого процесу щодо оновлення регламентації функціонування інституту всеукраїнського референдуму в Україні стимулювала правову роботу по з'ясуванню сутності конституційних положень, пов'язаних із проблематикою референдуму. Так, у жовтні Конституційний Суд України ухвалив **Рішення у справі про прого-**

²² Див. Абзац четвертий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005.

лошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою від 15 жовтня 2008 року № 23-рп/2008²³. Суб'єкт конституційного подання звернувся з клопотанням дати офіційне тлумачення положення пункту 6 частини першої статті 106 Конституції України стосовно повноважень Президента України проголошувати референдум за народною ініціативою, а також визначити, чи має названа норма зобов'язальний характер і чи є підписання Центральною виборчою комісією протоколу про дотримання умов і наявність підстав щодо призначення референдуму за народною ініціативою правовим фактом (підставою) невідкладного (негайного) проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Конституційний Суд України вирішив, що виключне право народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні на здійснення свого волевиявлення через всеукраїнський референдум за народною ініціативою не може бути обмежене Президентом України, який зобов'язаний оприлюднити ініціативу громадян України, визначену відповідно до вимог Конституції України та засвідчену в установленому порядку Центральною виборчою комісією, проголосивши проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Що стосується невідкладного проголошення референдуму після підписання Центральною виборчою комісією відповідного протоколу, то Конституційний Суд України вирішив припинити провадження у зв'язку з тим, що це питання є непідвідомчим органу конституційної юрисдикції, оскільки Конституція часових обмежень щодо проголошення Президентом всеукраїнського референдуму за народною ініціативою не передбачає. Таким чином, Конституційний Суд України в черговий раз підкреслив вагу норми, за якою народ є єдиним джерелом влади, а також наголосив на необхідності законодавчого врегулювання функціонування інституту референдуму за народною ініціативою.

Основними законодавчими ініціативами щодо всеукраїнського референдуму, які перебували на розгляді Верховної Ради України, стали проект Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 18.01.2008 № 1374, який 19 вересня 2008 року було прийнято в першому читанні, та альтернативний проект Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 01.02.2008 № 1374-1.

²³ Див. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення положення пункту 6 частини першої статті 106 Конституції України (справа про проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою) від 15 жовтня 2008 року № 23-рп/2008.

Обидві ініціативи спрямовані на врегулювання питань практичної можливості реалізації однієї з форм безпосередньої демократії – право народу через проведення референдумів брати безпосередню участь в управлінні державними справами.

Проект Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 18.01.2008 № 1374 в цілому можна оцінити як такий, що потребував суттєвого доопрацювання. Незважаючи на те що він визначав основні засади всеукраїнського референдуму (зокрема, всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, всеукраїнського референдуму про внесення змін до Конституції України та схвалення її нової редакції, всеукраїнського референдуму про зміну території України; обмеження щодо проведення всеукраїнського референдуму), чимало процедур залишилися не врегульованими. Так, наприклад, законопроект не визначив порядок прийняття законів і Конституції України на референдумі за народною ініціативою – питання, яке набуло особливої актуальності після Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005. Не врегульованим залишилося питання часу, відведеного на проголошення Президентом України референдуму за народною ініціативою, яке постало у зв'язку із Рішенням Конституційного Суду України від 15 жовтня 2008 року № 23-рп/2008. Крім того, у законопроекті не визначені процедури забезпечення прозорості збору підписів ініціативними групами для призначення референдуму за народною ініціативою, не встановлені вимоги до чіткого та зрозумілого формулювання питання референдуму, не передбачено механізмів контролю за підрахунком голосів тощо.

Основною новелою проекту Закону «Про всеукраїнський референдум» від 01.02.2008 № 1374-1 була класифікація референдумів відповідно до їх предмету (конституційний, ратифікаційний, законодавчий та загальний референдуми). Крім того, у проекті визначалися юридичні наслідки кожного із названих видів референдуму. Законопроект встановлює вимоги до формулювання питання референдуму (процедурну та предметну придатність – чітке і ясне формулювання, неприпустимість навідного характеру питання, вимоги предметної і процедурної придатності питання референдуму), що відповідає демократичній практиці європейських країн.

Таким чином, з точки зору процедурної урегульованості законопроект № 1374-1 від 01.02.2008 виглядав більш збалансованим.

Що стосується законодавчих ініціатив про місцевий референдум, то варто звернути увагу на **проект Закону України «Про місцевий референ-**

дум» від 24.09.2008 № 2004. Предметом правового регулювання цього законопроекту були суспільні відносини, пов'язані із підготовкою та проведенням виключно місцевих референдумів. При цьому в законопроекті не достатньо чітко розмежовувалися поняття «територіальна громада» та «адміністративно-територіальна одиниця», оскільки він передбачав запровадження референдумів зобов'язуючого характеру на обласному та районному рівнях, хоча Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР²⁴ визначає місцевий референдум як форму вирішення територіальною громадою питань місцевого значення. Недоліками цього законопроекту також були: відсутність чіткого розмежування статусів органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування; закріплення ряду повноважень голови Севастопольської міської ради, які не передбачені Конституцією України; відсутність регламентації консультативних референдумів на місцевому рівні тощо. Тобто розглянутий законопроект потребував суттєвого доопрацювання.

На жаль, Верховна Рада України протягом 2007–2008 років так і не спромоглася належним чином врегулювати конституційне право громадян здійснювати своє волевиявлення через референдум (на рівні України чи місцевому рівні) як форму безпосередньої демократії.

1.2.3. ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ В УКРАЇНІ

Державне фінансування політичних партій в Україні

Запровадження пропорційного представництва у Верховній Раді України, а також у місцевих радах активізувало дискусії навколо законодавчого регулювання функціонування вітчизняної партійної системи, зокрема його відповідності вимогам зміненої Конституції України, а також міжнародним стандартам.

Центральним питанням, яке привертало увагу як політиків, так експертів протягом 2007–2008 років, стало питання **фінансування політичних партій в Україні**. Пунктом 91 розділу II Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2007 року положення Закону України «Про політичні партії в Україні», яким цей Закон було доповнено 27.11.2003 у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні, було скасовано. Проте

²⁴ Див. «Відомості Верховної Ради України». – 1997. – № 24. – ст. 170.

Рішенням Конституційного Суду України від 22.05.2008 у справі щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України²⁵ пункт 91 розділу II Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» було визнано таким, що не відповідає Конституції України, та фактично відновлено дію положень Закону України «Про політичні партії в Україні». Мотивація Конституційного Суду України ґрунтувалася на тому, що Державний бюджет є основним фінансовим документом держави, а тому не повинен регулювати відносини в інших сферах життя. Крім того, Державний бюджет не має вищої по відношенню до інших законів юридичної сили, а тому він не може вносити зміни до інших законів, зупиняти їхню дію або скасовувати, оскільки це створює протиріччя у законодавстві та може призвести до обмеження прав і свобод людини і громадянина.

В цілому, *відповідно до частини другої статті 17 Закону України «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 року № 2365-III²⁶, державне фінансування політичних партій існує у двох формах: 1) фінансування статутної діяльності партій, не пов'язаної з їх участю у виборах до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; 2) відшкодування витрат партій, у тому числі тих партій, які входили до складу виборчих блоків, пов'язаних з фінансуванням їхньої передвиборної агітації під час чергових та позачергових виборів народних депутатів України.* Право на державне фінансування статутної діяльності мають ті партії, які самостійно або у складі виборчих блоків подолали 3%-й виборчий бар'єр. Право на відшкодування витрат, пов'язаних з фінансуванням передвиборної агітації під час чергових та позачергових виборів, також мають лише ті партії, які самостійно або у складі виборчих блоків подолали 3%-й виборчий бар'єр. Таким чином, відповідно до Закону «Про політичні партії в Україні» за рахунок коштів Державного бюд-

²⁵ Див. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 65 розділу I, пунктів 61, 62, 63, 66 розділу II, пункту 3 розділу III Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» і 101 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 7 розділу I, пунктів 1–4, 6–22, 24–100 розділу II Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України) від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008.

²⁶ Див. «Відомості Верховної Ради України». – 2001. – № 23. – ст. 118.

жету України фінансується діяльність лише тих партій, які за результатами останніх виборів отримали представництво в парламенті. Таке законодавче регулювання системи державного фінансування політичних партій в Україні має ряд недоліків та не узгоджується з міжнародними стандартами. Так, фінансування виключно парламентських партій не сприяє розвитку партійної системи загалом і фактично концентрує потужні фінансові ресурси в руках декількох представлених в парламенті політичних сил.

Частина друга статті 17 Закону України «Про політичні партії в Україні» встановлює граничний обсяг щорічного фінансування статутної діяльності політичних партій, які мають право на таке фінансування, за рахунок коштів Державного бюджету України, який визначається шляхом множення 1% розміру мінімальної заробітної плати (станом на 1 січня року, що передує року виділення коштів) на кількість виборців, включених до списків виборців на останніх чергових виборах народних депутатів України. В межах цього обсягу фінансування кошти між партіями і блоками, що подолали виборчий бар'єр, розподіляються Міністерством юстиції України пропорційно до кількості отриманих ними голосів. Після цього отримані блоком бюджетні кошти розподіляються в порядку, встановленому партіями, що входили до його складу на відповідних виборах. Граничний обсяг відшкодування витрат партій і блоків на здійснення передвиборної агітації під час виборів народних депутатів України за рахунок коштів Державного бюджету України встановлено статтею 98 Закону України «Про вибори народних депутатів України», відповідно до якої партії та блоки, що подолали виборчий бар'єр, мають право на відшкодування витрат на здійснення передвиборної агітації у розмірі фактичних витрат, але не більше 100 000 розмірів мінімальної заробітної плати. Між партіями, що входили до складу блоків, отримана блоком з Державного бюджету сума коштів розподіляється за домовленістю між відповідними партіями.

В контексті питання державного фінансування політичних партій, розглянутого Конституційним Судом України, варто звернути увагу на доцільність встановлених українським законодавством обмежень щодо джерел фінансування політичних партій. В цілому вітчизняне регулювання узгоджується з відповідними положеннями національних законодавств країн Європи. Зокрема, як і в більшості інших європейських країн, в Україні заборонено фінансування партій анонімними особами, іноземцями, державними і комунальни-

ми підприємствами, установами та організаціями, підприємствами, установами та організаціями, в майні яких є частки нерезидентів або держави, благодійними та релігійними організаціями. Законодавство про вибори забороняє фінансування передвиборної агітації іншим, ніж через виборчі фонди, шляхом та здійснення внесків до виборчих фондів юридичними особами. Також закони про вибори встановлюють граничні розміри внесків громадян України до виборчих фондів партій, блоків і кандидатів на виборах.

Незважаючи на зазначене, потреба в подальшому удосконаленні законодавства в частині обмежень приватного фінансування все ж існує. На відміну від багатьох європейських країн, в Україні, по-перше, фактично дозволяється фінансування партій юридичними особами, в яких немає часток державної власності, але які виступають постачальниками товарів, робіт і послуг для державних потреб. По-друге, існує необхідність в усуненні суперечностей між статтею 14 Закону України «Про політичні партії», яка фактично дозволяє фінансування партій недержавними комерційними компаніями, та положеннями законів про вибори, які забороняють кандидатам, партіям і блокам – суб'єктам відповідних виборчих процесів – отримувати внески до виборчих фондів від юридичних осіб. Крім того, встановлення обмежень на фінансування партій потребує визначення механізмів контролю за їх дотриманням та запровадження адекватних санкцій за порушення. На відміну від багатьох європейських країн, в Україні не передбачено відповідальності за порушення законодавства про вибори юридичними особами.

Усунення названих недоліків є важливим напрямком подальшого розвитку правового функціонування партійної системи в Україні.

Порядок утворення політичних партій і реєстрації партійних організацій в Україні

Влітку 2007 року Конституційний Суд України ухвалив **Рішення у справі про утворення політичних партій в Україні**²⁷, в якому проаналізував ряд норм Закону України «Про політичні партії

²⁷ Див. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 10, пункту 3 частини другої, частин п'ятої, шостої статті 11, статті 15, частини першої статті 17, статті 24, пункту 3 розділу VI «Заключні положення» Закону України «Про політичні партії в Україні» (справа про утворення політичних партій в Україні) від 12 червня 2007 року № 2-рп/2007.

в Україні» від 05.04.2001 № 2365-III²⁸, що регламентують: порядок прийняття рішення про утворення політичної партії, а також збору підписів громадян, необхідних для реєстрації; розмір реєстраційного збору при реєстрації політичної партії; вимоги до утворення та реєстрації місцевих осередків політичних партій; обов'язок партій щорічно оприлюднювати фінансову звітність у ЗМІ, а також брати участь у національних і місцевих виборах. Крім того, суб'єкт конституційного подання поставив під сумнів конституційність обмежень фінансування політичних партій. Оцінивши відповідні положення з точки зору їх відповідності Конституції України, Конституційний Суд України дійшов висновку про відповідність Основному Закону майже всіх положень Закону України «Про політичні партії в Україні», які стали предметом розгляду. Тобто, в цілому порядок утворення, реєстрації та фінансування політичних партій був визнаний таким, що відповідає Конституції України. При ухваленні відповідного Рішення Конституційний Суд України виходив з того, що право на свободу утворення політичних партій не відноситься до свобод, які ніким і у жоден спосіб не можуть бути обмежені. Встановлені Законом обмеження, по-перше, не створюють нездоланих перешкод для реалізації громадянами права на свободу утворення і діяльності політичних партій, а по-друге – поширюються на всі політичні партії, – тобто не створюють підстав для дискримінації.

Разом з тим неконституційною була визнана норма Закону України «Про політичні партії в Україні», яка передбачає необхідність збирати підписи на підтримку створення тієї чи іншої політичної партії не менш як у двох третинах районів Автономної Республіки Крим (частина перша статті 10 Закону «Про політичні партії в Україні»). Крім того, Конституційний Суд України виявив невідповідність Основному Закону норми частини шостої статті 11 Закону «Про політичні партії в Україні», яка передбачає обов'язок утворення та реєстрації партією своїх партійних осередків не лише у більшості областей України, а й в Автономній Республіці Крим. Такий висновок мотивований тим, що виокремлення Автономної Республіки Крим у частині першій статті 10 Закону із загального числа суб'єктів системи адміністративно-територіального устрою порушує конституційний принцип рівності всіх громадян України незалежно від місця їх проживання. Конституційний Суд України також звернув увагу законодавця на необхідність приведення поло-

²⁸ Див. «Відомості Верховної Ради України». – 2001. – № 23. – ст. 118.

ження про судовий порядок анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії (стаття 24 Закону України «Про політичні партії в Україні») у відповідність до норм Кодексу адміністративного судочинства України.

Однією з актуальних наразі проблем партійного будівництва в Україні є ефективне виконання партіями функції представника та виразника інтересів різних соціальних груп. Відповідно, важливим питанням є забезпечення належного зв'язку партійців з виборцями, що в умовах пропорційної виборчої системи може бути досягнуто за рахунок широкої мережі місцевих осередків політичних партій, а також їхньої активності на місцях. У зв'язку з цим норма Закону України «Про політичні партії в Україні», відповідно до якої «політична партія протягом шести місяців з дня реєстрації забезпечує утворення та реєстрацію в порядку, встановленому Законом, своїх обласних, міських, районних організацій у більшості областей України, містах Києві, Севастополі та в Автономній Республіці Крим» (частина шість статті 11), ще раз стала предметом розгляду Конституційного Суду України, який 16 жовтня 2007 року ухвалив **Рішення у справі про утворення та реєстрацію партійних організацій**²⁹. Автор клопотання (Міністерство юстиції України), посилаючись на відповідну судову практику, вказав на неоднозначність у розумінні Міністерством юстиції України та Верховним Судом України положень Закону щодо кількості партійних організацій обласного рівня. В результаті системного аналізу положень Закону України «Про політичні партії в Україні» Конституційний Суд України вирішив, що положення частини шостої статті 11 Закону України «Про політичні партії в Україні» треба розуміти як обов'язок кожної політичної партії забезпечити утворення та реєстрацію своїх обласних і прирівняних до них партійних організацій не менш як у чотирнадцяти з двадцяти семи адміністративно-територіальних одиницях України з числа перелічених у частині другій статті 133 Конституції України. Крім того, Конституційний Суд України дійшов висновку, що питання стосовно кількості партійних організацій районного рівня, які повинна утворити кожна зареєстрована політична партія у шестимісячний термін, належним чином у Законі «Про політичні партії в Україні» не

²⁹ Див. Рішення Конституційного Суду України у справі про офіційне тлумачення положень частини шостої статті 11 Закону України «Про політичні партії в Україні» (справа про утворення та реєстрацію партійних організацій) від 16 жовтня 2007 року № 9-рп/2007.

унормовано. У зв'язку з цим Конституційний Суд України припинив провадження через невідомість його компетенції питання, порушеного у конституційному поданні, оскільки унормування виявленої прогалини належить до сфери компетенції Верховної Ради України.

Таким чином, основні актуальні протягом 2007–2008 років питання публічно-правового характеру, пов'язані з функціонуванням партійної системи в Україні, були спрямовані на її адаптацію до умов пропорційного представництва на центральному та місцевому рівнях. Питання стосувалися: фінансування політичних партій (зокрема, державного фінансування, а також обмежень щодо джерел фінансування); порядку утворення та реєстрації політичних партій; створення ефективної мережі організацій політичних партій на місцях.

1.2.4. СТАТУС НАРОДНОГО ДЕПУТАТА УКРАЇНИ

Імперативний мандат як інструмент забезпечення партійної дисципліни

Протягом 2007–2008 років питання імперативного мандата стало актуальним предметом політичної та правової дискусії. Перехід на пропорційну виборчу систему виборів народних депутатів України та депутатів місцевих рад обумовив потребу розбудови стабільних політичних партій, які б могли послідовно позиціонувати себе та діяти як на політичній арені, так і у стінах представницьких органів. Імплементация інституту імперативного мандата в українське законодавство була покликана забезпечити партійну дисципліну вітчизняних партій, а також зберегти внутрішню фракційну структуру представницьких органів різного рівня.

Незважаючи на компонент політичної доцільності, аналіз сутності інституту імперативного мандата з точки зору демократичних принципів змушує звернути увагу на ряд моментів. *По-перше, вільна природа депутатського мандата вже сама по собі виключає будь-яку юридичну відповідальність депутата за невиконання ним партійних рішень і наказів виборців. По-друге, невиконання депутатом партійних рішень і неврахування побажань виборців хоча й не тягне за собою юридичної відповідальності, все ж може мати для депутата несприятливі політичні наслідки – втрату політичної підтримки партії та виборців в окрузі, а відтак і шансів на перемогу на наступних виборах.* Саме тому у переважній

більшості країн світу із відносно стабільними партійними системами депутати, попри вільну природу свого мандата, підтримують активні зв'язки з виборцями, враховують їх побажання під час роботи у представницьких органах, а також підкоряються вимогам фракційної дисципліни. Виняток з цього правила складають країни з нерозвинутими та нестабільними партійними системами, де електоральні уподобання виборців схиляються не стільки до партій, скільки до відомих персоналій, незалежно від того, які політичні сили представляють ці особи.

В Україні питання імперативного мандата розглядалося як у контексті функціонування Верховної Ради України, так і діяльності Верховної Ради Автономної Республіки Крим і депутатів місцевих рад.

Імперативний мандат народних депутатів України

Належність народного депутата України до фракції Основний Закон України закріплює як його конституційний обов'язок, а не як право. Повноваження народного депутата України припиняються достроково у разі невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або його виходу із складу такої фракції (пункт 6 частини другої статті 81 Конституції України). Отже, **Конституція України пов'язує чинність представницького мандата народного депутата України з його входженням і перебуванням у депутатській фракції політичної партії (виборчого блоку політичних партій), за списком якої він був обраний.** Таким чином, положення частин п'ятої, шостої статті 13 Закону «Про статус народного депутата України» щодо права народного депутата України вільно вийти зі складу депутатської фракції та щодо його права не входити до жодної зареєстрованої депутатської фракції не відповідають пункту 6 частини другої статті 81, частині шостій статті 83 Конституції України.

Оцінка таких розбіжностей регулювання та інституту імперативного мандата в цілому не була однозначною як з боку політиків, так і з боку експертів. Актуальність цього питання для політичного порядку денного привела до того, що 25 червня 2008 року Конституційний Суд

України прийняв **Рішення у справі про перебування народного депутата у депутатській фракції**³⁰.

У своєму Рішенні Конституційний Суд України визнав такою, що не відповідає Конституції України, норму щодо права народного депутата України вільно виходити зі складу депутатської фракції (групи), а також не входити до жодної зареєстрованої депутатської фракції (положення частини п'ятої, шостої статті 13 Закону України «Про статус народного депутата України»). Орган конституційної юрисдикції наголосив, що в процесі структурування та внутрішньої організації діяльності Верховної Ради України визначальну роль відведено депутатським фракціям, які формують коаліцію депутатських фракцій. При цьому чисельність депутатської фракції є фактором реального її впливу на процеси утворення коаліції депутатських фракцій, виборів Голови Верховної Ради України та його заступників, створення комітетів та тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України. Конституційний Суд України розтлумачив, що право народного депутата України бути членом лише однієї фракції (частина четверта статті 13 Закону України «Про статус народного депутата України») слід розуміти так, що народний депутат України зобов'язаний перебувати у депутатській фракції тієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій), за списком якої він був обраний народним депутатом України.

Крім того, Конституційний Суд України дав тлумачення ряду термінів, які вживаються у Конституції України:

- «невходження» народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) – це його відмова увійти до складу депутатської фракції, яка формується з народних депутатів України, обраних від політичної партії (виборчого блоку політичних партій);
- «вихід» народного депутата України зі складу депутатської фракції політичної партії (виборчого блоку політичних партій) – це

³⁰ Див. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин п'ятої, шостої статті 13 Закону України «Про статус народного депутата України», частини четвертої статті 61 Регламенту Верховної Ради України та офіційного тлумачення положень пункту 6 частини другої, частини шостої статті 81, частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 13 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про перебування народного депутата України у депутатській фракції) від 25 червня 2008 року № 12-рп/2008.

припинення народним депутатом України свого перебування у складі зареєстрованої депутатської фракції політичної партії (виборчого блоку політичних партій), за списком якої він обраний народним депутатом України.

Що стосується клопотання народних депутатів України визнати неконституційним положення частини четвертої статті 61 Регламенту Верховної Ради України (норма, яка встановлює право позафракційного народного депутата України, тобто виключеного зі складу депутатської фракції, за особистою заявою увійти до складу коаліції чи опозиції), то Конституційний Суд України припинив провадження, пославшись на своє Рішення № 4-рп/2008 від 16 березня 2008 року³¹, яким визнав такою, що не відповідає Конституції України, Постанову Верховної Ради України «Про Регламент Верховної Ради України» від 16 березня 2006 року № 3547–IV, та на статті 150, 152 Конституції України, згідно з якими до повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питань щодо конституційності лише чинних нормативно-правових актів.

Рішення Конституційного Суду України від 16 вересня 2008 року № 16-рп/2008, а також загальна оцінка функціонування інституту імперативного мандата в Україні дозволяє дійти висновків про те, що **чинне регулювання суперечить принципам демократичного врядування**. Лише у двох країнах на національному рівні пошук балансу між принципом вільного мандата і партійною дисципліною було знайдено у правовій площині. Так, у 1985 році до Конституції Індії та в 2004 році до Конституції України було внесено зміни, якими передбачалось, що вихід депутата з фракції є підставою для дострокового припинення його депутатських повноважень. При цьому Конституція Індії містить значно жорсткіше, порівняно з українською Конституцією, формулювання: депутатські повноваження припиняються достроково не лише у разі виходу депутата зі складу фракції, але й у випадку самовільного голосування та утримання від голосування всупереч партійним вказівкам. Тому відповідний вибір українських законодавців при визначенні основ конституційного ладу був обумовлений потребою дисциплінувати народних обранців в умовах запровадження пропорційної виборчої системи.

³¹ Див. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення положень частин шостої, сьомої, дев'ятої статті 83 Конституції України (справа про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України) від 16 вересня 2008 року № 16-рп/2008.

На наш погляд, подібний підхід до вирішення проблеми недостатньої фракційної дисципліни є хибним з ряду причин. По-перше, закріплення відповідних положень на конституційному рівні по суті є визнанням імперативної природи депутатського мандата з усіма наслідками, що звідси випливають. По-друге, подібна практика сприяє посиленню ролі партійних лідерів у керівництві партіями та нівелює роль рядових членів партії у прийнятті партійних рішень. По-третє, за зазначеного підходу законотворчі та контрольні функції парламенту фактично передаються «політичним більшостям» відповідних фракцій, що може призвести до прийняття парламентом рішень меншістю від його складу, диктатури меншості депутатів над більшістю (аналогічний недолік має місце, наприклад, за мажоритарних виборчих систем, коли партія має в кожному окремо взятому окрузі підтримку більшості виборців, отримує перемогу в більшості округів і формує уряд, однак за рахунок голосів, поданих за кандидатів від інших партій або проти неї, не має підтримки в загальнодержавному масштабі). По-четверте, політичні реалії у парламенті IV скликання демонструють нестійкість парламентських фракцій. А отже недоцільність конституційного закріплення імперативного мандата.

Невідповідність принципам демократичного врядування нормативного закріплення інституту імперативного мандата для парламентарів, чинне в Україні законодавче регулювання (зокрема, Рішення Конституційного Суду України у справі про перебування народного депутата у депутатській фракції) варто розглядати з точки зору логіки політичної доцільності, а не прагнення утвердження європейських стандартів і цінностей у вітчизняній правовій системі. Відсутність позитивних наслідків запровадження імперативного мандата в практичній діяльності Парламенту в Україні свідчить про необхідність скасування імперативного мандата народних депутатів України, а отже про доцільність відповідних конституційних змін.

Імперативний мандат депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад

12 січня 2007 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих

рад» № 602-V.³² Цей нормативно-правовий акт фактично запровадив інститут імперативного мандата для депутатів місцевих рад. Основні новели закону передбачили:

- можливість дострокового припинення повноважень депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим у разі відкликання його політичною партією (виборчим блоком політичних партій), за виборчими списками відповідної організації якої його обрано депутатом, а також необхідність заміщення такого депутата у порядку, визначеному Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 6 квітня 2004 року № 1667-IV³³;

- покладання обов'язку прийняття рішення про дострокове припинення повноважень депутата у зазначених вище випадках на вищий керівний орган політичної партії, який зобов'язаний негайно оприлюднити таке рішення;

- підстави відкликання депутата політичною партією (виборчим блоком політичних партій), за виборчими списками відповідної організації якої його обрано депутатом Верховної Ради Автономної Республіки Крим, якими є: його невходження до складу депутатської фракції місцевої організації відповідної політичної партії; вихід із фракції внаслідок подання особистої заяви про вихід із фракції; перехід в іншу депутатську фракцію; виникнення інших підстав, встановлених вищим керівним органом політичної партії;

- можливість відкликання депутата виборцями у разі: порушення ним Конституції України або інших нормативно-правових актів; незадовільного виконання законодавчо визначених депутатських обов'язків; використання депутатського мандата в особистих та корисних цілях і систематичне порушення морально-етичних норм.

Закон № 602-V набрав чинності, поширивши свою дію на депутатів місцевих рад (крім сільських та селищних), обраних 26 березня 2006 року.

Конституційність вказаного закону була перевірена Конституційним Судом України, який 27 травня 2007 року ухвалив **Рішення у справі про імперативний мандат**³⁴. По-перше, Конституційний Суд визнав

³² Див. «Відомості Верховної Ради України». – 2007. – № 13. – ст. 134.

³³ Див. «Відомості Верховної Ради України». – 2004. – № 30–31. – ст. 382

³⁴ Див. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України в редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад» від 27 травня 2007 року № 11-рп/2008.

неконституційним положення Закону про можливість дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради на підставах, встановлених вищим керівним органом партії, мотивуючи це порушенням конституційного принципу рівності прав і свобод громадян, а також неможливістю існування привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних та релігійних переконань, за належністю чи неналежністю до певної політичної партії тощо. Оскільки правовий статус, відповідальність, умови і порядок припинення повноважень депутатів місцевих рад і Верховної Ради Автономної Республіки Крим повинні визначатися законом, право вищого керівного органу партії самостійно визначати підстави дострокового припинення їх повноважень є неконституційним.

По-друге, Конституційний Суд України визнав конституційним пункт 1 розділу II «Прикінцеві положення» Закону, відповідно до якого цей нормативно-правовий акт набирає чинності з дня його опублікування та поширюється на депутатів місцевих рад (крім сільських та селищних рад), обраних 26 березня 2006 року. На думку органу конституційної юрисдикції, дію нормативно-правового акта в часі треба розуміти так, що вона починається з моменту набрання ним чинності (тобто моменту офіційного оприлюднення) та припиняється із втратою ним чинності.

По-третє, Конституційний Суд України припинив провадження стосовно конституційності норми про можливість дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради або Верховної Ради Автономної Республіки Крим у разі невходження ним до складу фракції політичної партії, за списком якої його було обрано. Рішення було вмотивоване відсутністю належного обґрунтування суб'єктом конституційного подання неконституційності цих положень.

Оцінити описану законодавчу новелу можна досить неоднозначно. З одного боку, імперативний мандат для депутатів місцевих рад стимулює розвиток ефективного представництва політичної партії на місцях. З іншого боку, зважаючи на важливість для місцевих представницьких органів питання обізнаності народних обранців із проблемами місцевого значення та важливістю їх безпосереднього зв'язку з виборцями, вимоги партійної дисципліни можуть суттєво знизити ефективність виконання депутатами місцевих рад покладених на них обов'язків.

Недоторканність народних депутатів України

Питання депутатської недоторканності є болючим і актуальним для української політики протягом кількох останніх років. Політичні та правові дискусії з приводу її обмеження або збереження тривають з 2000 року. Підставами для таких дискусій є як теоретичне обґрунтування місця та ролі інституту депутатської недоторканності у законодавстві України, так і політичні міркування окремих сил, що базуються на групових інтересах.

У чинній редакції статті 80 Конституції України вказується, що народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність (частина перша); народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образ чи наклеп (частина друга); народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані (частина третя).

Найбільш резонансною законодавчою ініціативою стосовно депутатської недоторканності, внесеною протягом останніх двох років, став проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо обмеження депутатської недоторканності)» № 1375 від 18 січня 2008 року. Законопроектом пропонується вилучити з тексту статті 80 Конституції України частини першу та третю на таких підставах: першу – оскільки вона містить загальну гарантію недоторканності депутатів; третю – оскільки її збереження у запропонованій редакції унеможливить проведення передбачених кримінальним процесуальним законодавством досудових і судових слідчих дій, що призведе до профанації юридичного змісту скасування депутатської недоторканності. Таким чином, цей законопроект передбачає фактичну відмову від механізмів депутатського імунітету при збереженні депутатського індемнітету.

Верховна Рада України відповідно до Постанови «Про включення до порядку денного другої сесії Верховної Ради України VI скликання законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо обмеження депутатської недоторканності) і про його направлення до Конституційного Суду України» від 20 березня 2008 року № 149-VI звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням дати відповідний висновок. Народні депутати України, які подали законопроект до Верховної Ради України, обґрунтували необхідність внесення змін

до Конституції України потребою у приведенні інституту депутатської недоторканності в Україні у відповідність до міжнародних правових стандартів щодо забезпечення рівності громадян України перед законом, а також створення правових умов для безперешкодного та ефективного здійснення народними обранцями депутатських повноважень.

10 вересня 2008 року Конституційний Суд України оприлюднив свій Висновок щодо обмеження депутатської недоторканності³⁵, у якому підтвердив відповідність вимогам статей 157 та 158 Конституції України положень законопроекту про обмеження депутатської недоторканності.

Відповідно до частини першої статті 157 Конституції України, Основний Закон України не може бути змінено, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина. Оскільки запропоновані зміни стосуються лише спеціального статусу народних депутатів України і не впливають на зміст конституційних прав і свобод людини і громадянина, можна говорити про відповідність нової редакції статті 80 Конституції України частині першій статті 157 Основного Закону.

Відповідно до частини другої статті 157, Конституція України не може бути змінена, якщо зміни спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, а також в умовах воєнного або надзвичайного стану. Конституційний Суд України дійшов висновку, що запропонована в аналізованому законопроекті зміна не спрямована на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України.

За статтею 158 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України і не був підтриманий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту (частина перша); Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України (частина друга). Верховна Рада України цього скликання законопроект про обмеження депутатської недоторканності не розглядала і не змінювала положення статті 80 Конституції України. Отже, відповідність вимогам статті 158 Конституції України є очевидною.

³⁵ Див. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо обмеження депутатської недоторканності) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 10 вересня 2008 року № 2-в/2008.

Наявність кількох окремих думок суддів органу конституційної юстиції свідчить про неоднозначність підходів до законодавчого врегулювання місця та ролі інституту депутатської недоторканності у законодавстві України. Так, наприклад, суддя Конституційного Суду України В. М. Кампо в Окремій думці стосовно Висновку № 2-в/2008 зауважив, що обов'язок перевірити законопроект про обмеження депутатської недоторканності на відповідність статтям 157 і 158 Конституції України не виключає можливості його факультативної перевірки на відповідність іншим статтям Конституції України, зокрема основоположним засадам конституційного ладу, викладеним в її розділах I, III.

Суддя Конституційного Суду України І. М. Домбровський зазначив, що вилучення із тексту Конституції України частин першої та третьої статті 80 повинно було бути окремо перевірено органом конституційної юрисдикції на відповідність статтям 157 та 158 Конституції України. Вилучення названих норм з Основного Закону без наявності вказівки на їх вилучення у законопроекті про внесення змін до Конституції України можна розцінити як завуальоване намагання вилучити суттєво важливу норму без попереднього конституційного контролю. Крім того, суддя наголосив, що відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 27 жовтня 1999 року № 9-рп/99³⁶ депутатська недоторканність була визнана не виключно індивідуальним правом народного депутата України, а однією з гарантій забезпечення нормального функціонування парламенту. Тобто депутатська недоторканність є елементом статусу народного депутата України і конституційною гарантією, яка спрямована на створення належних умов для безперешкодного та ефективного здійснення ним депутатських повноважень. Вона не є особистим привілеєм, а має публічно-правовий характер. Таким чином, вилучення з тексту Конституції України положення про гарантію депутатської недоторканності порушує основи діяльності не тільки народного депутата України, а й Верховної Ради України в цілому, а без цього неможливим стає утвердження та забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

В Окремій думці стосовно Висновку № 2-в/2008 суддя Конституційного Суду України В. М. Бринцев наголошує, що запро-

³⁶ Див. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення положень частини третьої статті 80 Конституції України (справа про депутатську недоторканність) від 27 жовтня 1999 року № 9-рп/99.

понована нова редакція статті 80 Конституції України була запропонована під впливом політичної складової, а не правової доцільності, оскільки в цілому чинна норма Конституції України, в якій депутатська недоторканність розкривається через додаткові гарантії щодо неможливості без згоди Верховної Ради України притягнення парламентарів до кримінальної відповідальності, затримання чи арешту, узгоджується з конституційними засадами діяльності народних депутатів України. Тому Конституційний Суд України у своєму Висновку мав би як застереження зазначити, що з метою виключення передумов для популістської критики депутатської недоторканності, стаття 80 Основного Закону України потребує певних змін, але при цьому вказати на відсутність правових підстав для повного скасування інституту депутатського імунітету в умовах перехідного періоду розбудови демократичної правової держави.

В цілому, даючи оцінку сучасному стану законодавчого забезпечення інституту депутатської недоторканності в Україні, варто відзначити, що **обсяг депутатського імунітету є значно ширшим, ніж обсяг депутатських імунітетів у багатьох інших демократичних країнах світу, де дія імунітету не поширюється на випадки вчинення депутатом тяжких або особливо тяжких злочинів і затримання депутата на місці вчинення злочину.** В ряді країн депутатський імунітет не перешкоджає не лише порушенню кримінальної справи, але і проведенню слідчих дій, виклику депутата в якості обвинуваченого до суду.

Що стосується депутатського індемнітету, то в майбутньому його варто буде деталізувати, давши відповіді на такі питання: що розуміється під поняттям «парламент» – його сесійна зала, де депутати озвучують свої позиції, чи будівля парламенту як така; чи має народний депутат України нести відповідальність за висловлювання, вперше озвучені в парламенті, і потім повторені за його межами, наприклад на телебаченні тощо.

Порушення питання обмеження депутатської недоторканності в Україні свідчить про актуальність цього питання в контексті адаптації вітчизняного законодавства до демократичних стандартів належного врядування, а також про перспективи подальшої еволюції відповідних норм законодавства. Важливо, що згадана адаптація має відбуватися як на підставі системного аналізу норм Конституції та законів України, так і з урахуванням особливостей вітчизняної політичної ситуації, оскільки лише за таких умов

удасться мінімізувати використання інституту депутатської недоторканності як предмету політичних спекуляцій.

Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України

У розглядуваний період одним з актуальних стало питання залежності повноважності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України від позиції конкретного народного депутата щодо його особистого членства у фракції політичної партії, за списками якої його було обрано депутатом. Підставою для порушення цього питання у конституційно-правовому полі стало оголошення Головою Верховної Ради України 6 червня 2008 року заяви народних депутатів України Бута Ю. А. та Рибаківа І. О. (членів фракцій Блоку «Наша Україна – Народна самооборона» та Блоку Юлії Тимошенко, які сформували Коаліцію демократичних сил у парламенті VI скликання) про їх вихід зі складу парламентської більшості, в результаті чого фактично більшість перестала існувати.

З метою визначення впливу описаної ситуації на функціонування коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, 17 вересня 2008 року Конституційний Суд України виніс **Рішення у справі про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України**³⁷. Суб'єкти конституційного подання звернулися до Конституційного Суду України з проханням дати офіційне тлумачення словосполучень «коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України» та «припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України» (частин шостої, сьомої, дев'ятої статті 83 Конституції України) з урахуванням конституційного положення про встановлення мінімального чисельного складу коаліції, а також відповісти на ряд питань, а саме:

- у яких випадках коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України припиняє діяльність (є неповноважною);
- чи припиняє свою діяльність коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України у разі зменшення її чисельного складу

³⁷ Див. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення положень частин шостої, сьомої, дев'ятої статті 83 Конституції України (справа про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України) від 17 вересня 2008 року № 16-рп/2008.

до кількості народних депутатів України, меншої ніж визначено Конституцією України;

- чи поширюється вимога щодо формування коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України народними депутатами України за умови, якщо до неї входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, на весь період діяльності коаліції чи лише на момент її формування.

Обґрунтування суб'єктами конституційного подання визначальної ролі саме народних депутатів України, а не депутатських фракцій, у процесі утворення, функціонування та припинення повноважень коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України базувалося на нормі частини шостої статті 83 Конституції України, згідно з якою до складу коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України повинна входити більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Конституційний Суд України вирішив, що в аспекті порушеного у конституційному поданні питання словосполучення «коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України» слід розуміти як сформоване на встановлених Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України засадах об'єднання за результатами виборів кількох депутатських фракцій, кількість народних депутатів України в яких становить більшість від конституційного складу Верховної Ради України, на засадах, які (депутатські фракції) на основі узгодження політичних позицій погодилися на спільну парламентську діяльність. Тобто до складу коаліції депутатських фракцій можуть увійти лише ті народні депутати України, які є у складі депутатських фракцій, що сформували коаліцію. На додаток, про вирішальну роль депутатських фракцій у формуванні парламентської коаліції свідчить частина десята статті 83 Конституції України, відповідно до якої депутатська фракція, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, має права коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Що стосується тлумачення словосполучення «припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України», то Конституційний Суд України засвідчив наявність прогалини у правовому регулюванні щодо цього питання, заповнення якої належить до відання Верховної Ради України, а не до компетенції органу конституційної юрисдикції.

Відповідаючи на питання про постійність чисельного складу коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, Конституційний Суд України наголосив, що **вимоги щодо сукупної чисельності народних депутатів України, які у складі депутатських фракцій формують коаліцію депутатських фракцій, стосується як моменту формування коаліції, так і всього періоду її діяльності, оскільки кількість народних депутатів у коаліції напряму впливає на виконання нею її конституційних повноважень (зокрема, щодо посадових призначень).** Крім того, частина шоста статті 83 Конституції України передбачає, що зменшення чисельного складу коаліції депутатських фракцій, зокрема шляхом виходу із неї однієї або кількох депутатських фракцій (незаміщення народних депутатів України, повноваження яких достроково припинені, наступними за черговістю кандидатами у депутати у виборчому списку відповідної політичної партії), до кількості народних депутатів, меншої ніж визначено Конституцією України, тягне за собою припинення її діяльності з моменту настання такого зменшення.

Ще один важливий правовий наслідок аналізованого Рішення Конституційного Суду – **визнання неконституційним Тимчасового регламенту Верховної Ради України, затвердженого Постановою Верховної Ради України «Про деякі питання нормативно-правового забезпечення порядку роботи Верховної Ради України» від 8 квітня 2008 року № 247–VI³⁸** (детальніше про правове обґрунтування див. пункт «Регламент Верховної Ради України»).

Цікаве теоретичне обґрунтування неприйнятності відмови депутата працювати у складі фракції політичної партії (блоку), за списком якого його було обрано, через доктрину конституційної відповідальності наводить суддя Конституційного Суду України В. М. Кампо в Особливій думці стосовно Рішення Конституційного Суду України № 16-рп/2008. Конституційна відповідальність – це форма юридичної відповідальності, що настає за конституційне правопорушення і виявляється в негативних правових наслідках для суб'єкта та може проявлятися через дострокове припинення дії депутатського мандата. Конституційний Суд України у Рішенні у справі щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб³⁹ підтвердив, що суб'єктами конституційної відповідальності мо-

³⁸ Див. «Відомості Верховної Ради України». – 2008. – №№ 19–22. – ст. 211.

³⁹ Див. Рішення Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України від 7 травня 2002 року № 8-рп/2002.

жуть бути суб'єкти конституційно-правових відносин, в тому числі й народні депутати України. Звідси випливає, що невходження народного депутата України до складу депутатської фракції політичної партії (блоку), за списками якої його було обрано, або вихід із депутатської фракції є конституційними правопорушеннями з боку народних депутатів України, які посягають на конституційний правопорядок (зокрема, встановлений за результатами чергових або позачергових парламентських виборів кількісний склад депутатських фракцій у Верховній Раді України).

Виникнення на практиці спірних питань щодо функціонування парламентської більшості у ВРУ засвідчило неефективність конституційного регулювання відносин щодо існування більшості в парламенті внаслідок їх політичного характеру. На наш погляд, конституційні зміни 2004 року щодо коаліції депутатських фракцій парламенті були помилковими, що в черговий раз свідчить про необхідність проведення конституційної реформи.

Регламент Верховної Ради України

Питання статусу Регламенту Верховної Ради України як правового документу продовжувало порушуватися протягом 2007–2008 років у зв'язку з постійним ігноруванням парламентом правової позиції Конституційного Суду України щодо необхідності врегулювання організації та порядку діяльності парламенту лише на рівні закону. Головною підставою політико-правових дискусій навколо Регламенту є те, що цей документ затверджено Постановою Верховної Ради України, а не законом, що прямо впливало з частини другої статті 6, частини другої статті 19, пункту 21 частини першої статті 92 Конституції України. При цьому Конституційний Суд України не одноразово наголошував на тому, що питання регулювання організації та порядку діяльності парламенту, а також визначення статусу народних депутатів України Верховна Рада України повинна вирішувати виключно законами⁴⁰. Незважаючи на такий імператив, навесні 2006 року новий Регламент Верховної Ради України було ухвалено знову-таки Постановою Верховної Ради України⁴¹.

⁴⁰ Див. пункт 6 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 07.12.1998 № 17-рп/98 у справі про утворення фракцій у Верховній Раді України; Ухвалу Конституційного Суду України від 27 червня 2000 року № 2-уп/2000; Ухвалу Конституційного Суду України від 11 травня 2007 року № 22-у/2007.

⁴¹ Див. Постанова Верховної Ради України від 16 березня 2006 року № 3547-IV.

Прояви політичної кризи 2007–2008 років актуалізували питання ефективності функціонування ВРУ як законодавчого органу. Пошук оптимального балансу у діяльності гілок влади змусив в черговий раз звернутися до проблем регламентування внутрішньої організації парламенту.

Ключовою подією для правової дискусії навколо змісту та статусу Регламенту Верховної Ради України стало **Рішення Конституційного Суду України по справі про Регламент Верховної Ради України**⁴². Предметом розгляду стали положення статті 219 Регламенту Верховної Ради України та питання акта, яким повинен затверджуватися Регламент Верховної Ради України. На думку суб'єктів конституційного подання, прийняття постанови (а не закону) про Регламент Верховної Ради України суперечить частині другій статті 19, частині третій статті 22 Конституції України, що актуалізується тим, що окремі положення закріпленого у неконституційний спосіб Регламенту обмежують право народних депутатів та їхніх виборців на направлення депутатського запиту. Таким чином, питання визначення юридичної сили акта, який регулює внутрішню організацію парламенту, в черговий раз постало в контексті дотримання прав народних депутатів, визначених Конституцією України, у повному обсязі.

Незважаючи на те що зміст конституційного подання у справі про Регламент стосувався конституційності лише статті 219 Регламенту Верховної Ради України, у процесі розгляду справи Конституційний Суд України виявив ознаки невідповідності Конституції України Постанови Верховної Ради України «Про Регламент Верховної Ради України» в цілому. При прийнятті Рішення Конституційний Суд України послався на те, що запорукою ефективності принципу поділу влади є наявність єдиного правового поля для всіх органів державної влади, окресленого Конституцією України як правовим актом з найвищою юридичною силою, який проводить принцип верховенства закону в системі нормативно-правових актів. Відповідно, оскільки норма, закладена у статті 92 Основного Закону, що визначає обов'язковість регламентування організації та порядку діяльності Верховної Ради України в законі, є імперативною, Регламент парламенту не може закріплюватися Постановою Верховної Ради України. Таким чи-

⁴² Див. Рішення Конституційного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої, третьої, четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України (справа про Регламент Верховної Ради України) від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008.

ном, Конституційний Суд України постановив визнати такою, що не відповідає Конституції України, Постанову Верховної Ради України «Про Регламент Верховної Ради України» від 16 березня 2006 року № 3547-IV.

Зазначене Рішення Конституційного Суду України стало завершенням багаторічних дискусій щодо юридичної сили акта, який регламентує організацію та діяльність парламенту, що поновилася після конституційних змін 2004 року. Крім того, частина друга статті 61 Закону України «Про Конституційний Суд України»⁴³ передбачає, що, якщо в процесі розгляду справи за конституційним поданням чи конституційним зверненням виявлено невідповідність Конституції України інших правових актів (їх окремих положень), крім тих, щодо яких відкрито провадження у справі, і які впливають на прийняття рішення чи дачу висновку у справі, Конституційний Суд України визнає такі правові акти (їх окремі положення) неконституційними. Тобто при прийнятті Рішення у справі про Регламент Конституційний Суд діяв у межах чинного законодавства.

Оскільки Постанова Верховної Ради України «Про Регламент Верховної Ради України» втратила чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України відповідного Рішення (1 квітня 2008 року), формальним наслідком цього кроку стало позбавлення Верховної Ради України правових основ для роботи парламенту. Тому, прагнучи дотриматись принципу безперервності функціонування органів державної влади, Верховна Рада України вже 8 квітня 2008 року прийняла Постанову «Про деякі питання нормативно-правового забезпечення порядку роботи Верховної Ради України»⁴⁴, якою затвердила Тимчасовий регламент Верховної Ради України на період до законодавчого врегулювання питань організації та порядку діяльності Верховної Ради України, а також доручила Комітету Верховної Ради України з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України підготувати та подати на розгляд Верховної Ради України проект Закону «Про Регламент Верховної Ради України». Основною новелою Тимчасового Регламенту Верховної Ради стало виключення трьох частин (другої, третьої, четвертої) статті 219, які стали підставою для прийняття Конституційним Судом України

⁴³ Див. Постанова Верховної Ради України від 16 березня 2006 року № 3547-IV.

⁴⁴ Див. Постанова Верховної Ради України «Про деякі питання нормативно-правового забезпечення порядку роботи Верховної Ради України» від 8 квітня 2008 року № 247-VI.

Рішення від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008. Такий крок засвідчив готовність Верховної Ради України прийняти закон про Регламент, однак фактично не змінив ситуацію із юридичною силою цього акту, що стало причиною для його відміни Конституційним Судом України.

Відповіддю Конституційного Суду України на прийняття Верховною Радою України Тимчасового регламенту своєї діяльності стало **Рішення Конституційного Суду України у справі про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України**⁴⁵. Суб'єкти конституційного подання звернулися до Конституційного Суду України з проханням дати офіційне тлумачення словосполучень «коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України» та «припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України» (частин шостої, сьомої, дев'ятої статті 83 Конституції України) з урахуванням конституційного положення про встановлення мінімального чисельного складу коаліції, а також відповісти на ряд питань. У мотивувальній частині Рішення Конституційний Суд України зауважив, що в конституційному поданні народні депутати пропонують власні варіанти тлумачення частин шостої, сьомої, дев'ятої статті 83 Конституції України, які ґрунтуються на аналізі положень Тимчасового регламенту Верховної Ради України, затвердженого Постановою Верховної Ради України «Про деякі питання нормативно-правового забезпечення порядку роботи Верховної Ради України», у якому міститься визначення терміна «коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України» (частина перша статті 61) та встановлені підстави для припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України (стаття 66). Керуючись тією самою логікою, що і при винесенні Рішення від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008, Конституційний Суд України встановив, що Тимчасовий регламент Верховної Ради України не є законом, а тому його норми не можуть вважатися законодавчим врегулюванням засад формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України. З огляду на це Конституційний Суд України визнав Тимчасовий регламент таким, що не відповідає Конституції України.

Чергове визнання неконституційною регламентації організації та порядку діяльності Верховної Ради України, на жаль, не змусило

⁴⁵ Див. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення положень частин шостої, сьомої, дев'ятої статті 83 Конституції України (справа про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України) від 16 вересня 2008 року № 16-рп/2008.

український парламент дотриматися Конституції України та врегулювати свою діяльність на рівні закону. В день прийняття відповідного Рішення Конституційним Судом України Верховна Рада України прийняла так званий **Акт «Регламент Верховної Ради України»**⁴⁶, унікнувши таким чином надання цьому документу юридичної сили постанови. За змістом текст нового Регламенту фактично не відрізнявся від Тимчасового регламенту Верховної Ради. Єдиним нововведенням стало доповнення першої частини статті 27 «Обов'язки головуєчого на пленарному засіданні Верховної Ради» пунктом 15, який передбачив право головуєчого оголошувати під час пленарного засідання перерву до 30 хвилин на вимогу не менше як двох депутатських фракцій за умови використання цього права депутатською фракцією один раз впродовж одного пленарного засідання.

Відповідно до пункту 21 статті 92 Конституції України організація і порядок діяльності Верховної Ради України, а також статус народних депутатів України визначається виключно законом, про що нагадав парламенту Конституційний Суд і у Рішенні від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008, і у Рішенні від 16 вересня 2008 року № 16-рп/2008.

На жаль, аналіз діяльності Верховної Ради України свідчить про небажання єдиного законодавчого органу виконувати Конституцію України та відверте ігнорування рішень Конституційного Суду України.

Неякісні конституційні зміни 2004 року щодо Регламенту Верховної Ради України породили зайві конфлікти та змусили Конституційний Суд України в черговий раз повертатися до питання організації та порядку діяльності парламенту, що не сприяло ефективності роботи єдиного законодавчого органу. При цьому, на жаль, треба відмітити низький рівень правосвідомості народних депутатів, що не дає можливості говорити про рух України в бік правової держави.

⁴⁶ Див. «Регламент Верховної Ради України» від 19 вересня 2008 року № 547-VI.

1.3. ДІЯЛЬНІСТЬ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ТА КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

1.3.1. ВЗАЄМОДІЯ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ТА КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

Аналіз правових аспектів взаємодії Президента України Віктора Ющенка та Кабінету Міністрів України, очолюваного Юлією Тимошенко у цей період, дає можливість зробити висновок про відсутність їх конструктивної співпраці та невисокий рівень правової культури.

Зупинка дії актів Уряду Президентом України

Згідно з пунктом 15 статті 106 Конституції України Президент має право зупиняти дію актів Кабінету Міністрів з мотивів їх неконституційності з одночасним зверненням до Конституційного Суду України. При цьому наголошуємо: саме з мотивів неконституційності. У випадку незаконності акта Уряду Президент має право звернутися з відповідним позовом до адміністративного суду, який уже своїм рішенням може зупинити дію акта Уряду до розгляду справи по суті в якості забезпечення позову.

За означений період було видано багато указів Президента щодо зупинення біля 50 актів Уряду, хоча Конституційним Судом України протягом 2007–2008 років було визнано неконституційними всього 3 урядових акти. При цьому аналіз цієї практики Президента України дає підстави стверджувати про системне зловживання главою держави своїм правом зупиняти акти Уряду з мотивів їх неконституційності, виходячи з наступних фактів:

1) аналіз конституційних подань Президента України щодо неконституційності урядових актів, відповідних ухвал колегій Конституційного Суду дає підстави стверджувати про непереконливе мотивування неконституційності урядових актів главою держави або мотивування лише незаконності урядових актів.

Наприклад:

Указ Президента України «Про зупинення дії розпоряджень Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2008 року № 201-р, № 203-р, № 204-р, № 208-р» від 07.02.2008 № 106/2008, у якому мотивування неконституційності розпоряджень Уряду зво-

диться до наступного: «Враховуючи, що за Законом України «Про приватизацію державного майна» та Тимчасовим положенням про Фонд державного майна України Фонд державного майна України визначено державним органом, що здійснює державну політику у сфері приватизації державного майна, зазначені розпорядження Кабінету Міністрів України не відповідають Конституції України, яка відносить до повноважень Кабінету Міністрів України вирішення кадрових питань стосовно керівників центральних органів виконавчої влади (пункт 9-2 статті 116)»;

2) Президент неодноразово скасовував свої укази про зупинення актів Уряду з мотивів їх неконституційності без будь-яких обґрунтувань до вирішення спору Конституційним Судом України по суті. Як правило, це відбувалося після прийняття колегією суддів Конституційного Суду України ухвали про відмову у відкритті конституційного провадження на підставі невідповідності конституційного подання Президента України вимогам, передбаченим Конституцією, Законом України «Про Конституційний Суд України», або непідвідомчості питань, порушених у конституційному поданні, Конституційному Суду. При цьому мають місце приклади повторного зупинення дії тих самих актів Уряду з мотивів їх неконституційності, що фактично унеможлиблює вирішення Конституційним Судом України спору між Президентом та Урядом по суті у зв'язку з специфікою конституційного провадження (його тривалістю, необхідністю розпочинати розгляд питання з початку, оскільки формально спір пов'язаний з новим актом Президента України).

Наприклад:

1. Указ Президента України «Про зупинення дії розпоряджень Кабінету Міністрів України від 28 травня 2008 року № 744-р, № 745-р, № 746-р, № 747-р, № 756-р, № 757-р, № 758-р, № 759-р, № 760-р, № 761-р, № 762-р і № 763-р» від 10.06.2008 № 534/2008, що втратив чинність на підставі Указу Президента України від 9 вересня 2008 року № 814/2008 «Про визнання таким, що втратив чинність, Указу Президента України від 10 червня 2008 року № 534», який, в свою чергу, вийшов після прийняття колегією суддів Конституційного Суду Ухвали про відмову у відкритті конституційного провадження у цій справі на підставі **невідповідності конституційного подання вимогам,**

передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України».

2. Указ Президента України «Про зупинення дії розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2008 року № 261-р» від 15.04.2008 № 359/2008, який втратив чинність на підставі Указу Президента України «Про зупинення дії розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2008 року № 261-р» від 25.04.2008 № 405/2008, який, в свою чергу втратив чинність на підставі Указу Президента України «Про зупинення дії розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2008 року № 261-р» від 07.07.2008 № 629/2008.

Ухвала Першої колегії суддів Конституційного Суду України від 27 червня 2008 року про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Умов проведення конкурсу з продажу пакета акцій ВАТ «Одеський припортовий завод» від 11 лютого 2008 року № 261-р на підставі пунктів 2, 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» – **невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України», та невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.**

Ухвала Конституційного Суду України від 8 липня 2008 року «Про припинення розгляду конституційного подання Президента України щодо відповідності Конституції України розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Умов проведення конкурсу з продажу пакета акцій ВАТ «Одеський припортовий завод» від 11 лютого 2008 року № 261-р на підставі статті 44 Закону України «Про Конституційний Суд України» – **у зв'язку з письмовою заявою суб'єкта права на конституційне подання про відкликання подання;**

3) постійною практикою Президента стає відкликання свого подання з Конституційного Суду без будь-яких обґрунтувань до вирішення спору Конституційним Судом України по суті. Проте, як правило, аналіз показує, що це відбувається після прийняття колегією суддів

Конституційного Суду ухвали про відмову порушувати провадження у цих справах на підставі невідповідності конституційного подання Президента України вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України».

Наприклад:

1. Указ Президента України «Про зупинення дії положення постанови Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2008 року № 90» від 07.04.2008 № 309/2008, який втратив чинність на підставі Указу Президента України «Про зупинення дії постанови Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2008 року № 394» від 25.04.2008 № 406/2008.

Ухвала Другої колегії суддів Конституційного Суду України від 26 червня 2008 року **про відмову у відкритті конституційного провадження** за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення у 2008 році земельних аукціонів» від 17 квітня 2008 року № 394 на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» – **невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України».**

Ухвала Конституційного Суду України від 9 липня 2008 року «Про припинення розгляду конституційного подання Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення у 2008 році земельних аукціонів» від 17 квітня 2008 року № 394» на підставі статті 44 Закону України «Про Конституційний Суд України» **у зв'язку з письмовою заявою суб'єкта права на конституційне подання про його відкликання;**

4) існують випадки, коли Президент України зупиняє акт Уряду з мотивів його невідповідності Конституції України, потім відкликає своє подання з Конституційного Суду України, а через деякий час знов змінює свою думку щодо конституційності цього акта Уряду та зупиняє його дію повторно.

Наприклад:

Указ Президента України «Про зупинення дії розпоряджень Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2008 року № 201-р, № 203-р, № 204-р, № 208-р» від 07.02.2008 № 106/200 втратив чинність на підставі Указу Президента України «Про зупинення дії розпоряджень Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2008 року № 201-р, № 202-р, № 203-р, № 204-р, № 205-р, № 206-р, № 207-р і № 208-р» від 15 квітня 2008 року № 360/2008.

Ухвала Конституційного Суду України від 17.04.08 про припинення розгляду справи за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України зазначених розпоряджень Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2008 року на підставі статті 44 Закону України «Про Конституційний Суд України» у зв'язку з письмовою заявою суб'єкта права на конституційне подання про відкликання подання.

Указ Президента України «Про зупинення дії розпоряджень Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2008 року № 201-р, № 202-р, № 203-р, № 204-р, № 205-р, № 206-р, № 207-р і № 208-р» від 25.04.2008 № 404/2008.

Уряд, в свою чергу, часто на практиці не виконував укази Президента про зупинення урядових актів, що призводило до загострення конфліктів між Президентом і Урядом та не сприяло вирішенню цих конфліктів демократичним шляхом в судовому порядку. Ні Президент, ні Уряд впродовж піврічного тривання конфліктів щодо зупинки дії актів Уряду Президентом не внесли на розгляд Верховної Ради України законопроект, який би міг врегулювати процедуру розгляду Конституційним Судом цих конфліктів.

Тобто жодного рішення Конституційного Суду України, яким би визнавалися цюгорічні акти Президента чи Уряду неконституційними, не було прийнято.

Фактично Президент України зловживав своїм правом зупиняти акти Уряду з мотивів їх неконституційності з метою зупинення актів Уряду, які його не влаштовували з будь-яких причин (політичних, невідповідність закону тощо). Такі дії глави держави можна розцінювати як втручання у компетенцію Уряду.

Реалізація права Президента зупиняти акти Кабінету Міністрів потребує термінового законодавчого врегулювання.

Доручення Президента Кабінету Міністрів України, листування Президента та Уряду

Відповідно до положень статті 19 Конституції України, частини третьої статті 106 Конституції України Президент України на основі та на виконання Конституції та законів України (на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України) видає укази та розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України.

Конституція України визначає Президента як главу держави з чітко закріпленими за ним конституційними повноваженнями, при цьому закріплює за ним забезпечення незалежності, національної безпеки і правонаступництво держави та керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави. Уряд відповідно до Конституції є вищим органом у системі органів виконавчої влади та забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики, забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної, податкової політики, політики у сферах праці, зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки та природокористування.

Проте, Президент України своїми щорічними указами неодноразово давав прямі доручення Уряду, центральним органам виконавчої влади, місцевим державним адміністраціям у різних сферах державної політики, які не стосуються оборонної, сфери безпеки чи зовнішньополітичної сфери. Так, главою держави видано більше 40 указів з вказівками Уряду, які, на наш погляд, не впливають на конституційних повноважень Президента.

Наприклад:

1. Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо розвитку південно-західної частини Одеської області» від 15.01.2008 № 16/2008 містить доручення Уряду щодо напрямків економічного розвитку Одеської області (розроблення та внесення на розгляд Верховної Ради України законопроекту про створення спеціальної (вільної) економічної

зони, будівництво доріг, експлуатація залізниці), у сфері науки (забезпечення обладнанням наукових установ) та освіти (шляхи забезпечення навчальних закладів педагогічними працівниками).

2. Указ Президента України «Про деякі заходи щодо вдосконалення регулювання гірничих відносин» від 28.02.2008 № 173/2008 прийнятий з метою забезпечення раціонального використання надр для задоволення потреб економіки України в мінеральній сировині, вдосконалення державного управління у галузі геологічного вивчення, використання і охорони надр та містить доручення Уряду у сфері економічної самостійності України та природокористування.

3. Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо забезпечення ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів» від 28.02.2008 № 174/2008 прийнятий з метою сприяння здійсненню державної політики щодо ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів та містить прямі вказівки Уряду у зазначеній сфері державної політики.

4. Указ Президента України «Про заходи щодо підвищення статусу Київського національного університету імені Тараса Шевченка» від 05.05.2008 № 412/2008 не містить будь-яких посилань на конституційні повноваження Президента України та доручає Уряду забезпечити реалізацію комплексу заходів щодо перетворення Київського національного університету імені Тараса Шевченка на Київський національний дослідницький університет імені Тараса Шевченка – головний навчально-науковий центр України з підготовки науково-педагогічних та наукових кадрів вищої кваліфікації, в тому числі щодо надання Університету прав; а також Раді міністрів Автономної Республіки Крим забезпечити виконання протягом 2008-2009 років комплексу берегоукріплювальних робіт на території оздоровчо-спортивного комплексу Університету в селі Берегове Бахчисарайського району, облаштування бази навчально-виробничої практики Університету; Київській міській державній адміністрації забезпечити протягом 2008-2009 років будівництво підземних переходів біля будинку № 60 по вулиці Володимирській та будинку № 90 по вулиці Васильківській, благоустрій територій Університету

у Голосіївському районі, реконструкцію студентської поліклініки і санаторію-профілакторію Університету та Київській, Закарпатській, Черкаській обласним державним адміністраціям забезпечити реконструкцію та облаштування баз навчально-виробничої практики Університету.

5. Указ Президента України «Про літнє оздоровлення та відпочинок дітей, учнівської та студентської молоді у 2008 році» від 10.06.2008 № 533/2008 містить доручення Уряду, Міністерству транспорту та зв'язку України, Міністерству внутрішніх справ України, Міністерству України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Міністерству охорони здоров'я України, Державному комітету телебачення та радіомовлення України, Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям у сфері оздоровлення та відпочинку дітей, а також зобов'язує Уряд інформувати Президента України про здійснення передбачених Указом заходів.

Деякі укази Президента стосуються організації діяльності центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій – органів, що входять до систем органів виконавчої влади, які очолює Уряд.

Наприклад:

1. Указ «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» від 07.02.2008 № 109/2008 запроваджує постійний моніторинг додержання законодавства з питань звернень громадян місцевими державними адміністраціями та їх структурними підрозділами та покладає його здійснення на Секретаріат Президента України; періодичні особисті доповіді про стан роботи місцевих органів виконавчої влади зі зверненнями громадян перед Президентом України; утворення при Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських, районних державних адміністраціях постійно діючих комісій з питань розгляду звернень громадян на чолі з керівниками відповідних органів із включенням до їх складу представників місцевих органів

виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів; встановлює порядок звітування місцевих адміністрацій перед Секретаріатом Президента України.

2. Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо підвищення ефективності виконання рішень судів» від 24.03.2008 № 261/2008 видано з метою подальшого вдосконалення правового регулювання діяльності державної виконавчої служби та містить вказівки Уряду забезпечити у процесі виконання рішень судів взаємодію Міністерства юстиції України з Міністерством внутрішніх справ України, Державною податковою адміністрацією України, Державною митною службою України, Пенсійним фондом України, іншими органами державної влади; містить вказівку розглянути до 1 травня 2008 року питання щодо підвищення заробітної плати працівникам органів державної виконавчої служби тощо.

Враховуючи конституційний статус Президента та Уряду, на наш погляд, з метою узгодження державної політики та забезпечення її єдності більш конструктивною видається практика листування та узгодження позицій під час особистих зустрічей.

Протягом першого кварталу цього року спостерігалася практика листування між Президентом та Урядом. Як правило, глава держави звертав увагу Прем'єр-міністра України на недоліки проведення Урядом державної політики у певних сферах, необхідність нагального вирішення низки суспільних проблем.

Наприклад:

1. У лютому 2008 року Президент України Віктор Ющенко в листі до Прем'єр-міністра Юлії Тимошенко наголошував на необхідності нагального вирішення низки проблем соціально-економічного та гуманітарного розвитку Автономної Республіки Крим. Глава держави звернувся з проханням до Прем'єр-міністра України: організувати роботу територіальних органів центральних органів виконавчої влади в АРК щодо виконання Конституції та законів України, актів Президента, рішень Кабміну; забезпечити бюджетне фінансування завершення проведення інвентаризації земель в АРК, створення автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру, розмежування земель державної і комунальної власності; забезпечити до початку курортного сезону реалізацію заходів

із стабілізації екологічної ситуації акваторії та прибережної смуги Азовського моря й Керченської протоки, острова Коса Тузла та Арабатської стрілки, що виникла внаслідок попадання нафтопродуктів у навколишнє природне середовище тощо.

2. У лютому 2008 року Президент України у своєму листі до Прем'єр-міністра України просить відновити діяльність Міжвідомчої комісії з питань протидії протиправному поглинанню та захопленню підприємств з метою забезпечення належної координації діяльності органів державної влади при розгляді конфліктних ситуацій у сфері перерозподілу власності для запобігання такому негативному явищу, як рейдерство.

3. Наприкінці лютого глава держави у листі до Прем'єр-міністра наголошує, що змушений звернути її увагу на незадовільний стан виконання урядового рішення про виплати в 2008 році знецінених вкладів у зв'язку з чисельними зверненнями громадян. Також відбувалося листування між Президентом та Урядом щодо їх позицій стосовно змін до Державного бюджету України.

4. У перших числах березня Президент звертався до Прем'єр-міністра з проханням розробити механізми для недопущення фінансово-будівельних афер. Також відбулося листування щодо газових переговорів з Росією.

Відповідно до законодавства України Кабінет Міністрів не зобов'язаний виконувати всі поради чи побажання, висловлені в листах чи інших зверненнях Президента, але зобов'язаний їх розглянути і поінформувати Президента стосовно прийнятих Урядом рішень.

Всередині року прикладів конструктивного листування між Президентом та Урядом ми майже не знаходимо. З'являються звинувачення Прем'єр-міністром Президента щодо неконституційності його дій у взаємодії з Урядом.

Наприклад:

Прем'єр-міністр України 17 квітня 2008 р. листом за № 4829/0/2-08 звернулася до Президента України щодо численних фактів порушення Конституції та законів України під час підготовки та видання актів Президента України про призначення на посаду та звільнення з посади голів місцевих держадміністрацій. Прем'єр-міністр обґрунтовано просила

главу держави утриматися в подальшому від видання без подання Кабінету Міністрів актів про звільнення з посад голів місцевих держадміністрацій, відмовитись від практики тимчасового покладення виконання обов'язків голів місцевих держадміністрацій.

Незважаючи на це звернення, з 17 квітня Президентом України було видано 13 актів про тимчасове виконання обов'язків голів місцевих держадміністрацій.

18 червня 2008 року Прем'єр-міністр повторно звернулася до Президента щодо неконституційності продовження практики порушення вимог Конституції та законів під час підготовки та видання актів Президента з питань призначення на посаду та звільнення з посади голів місцевих держадміністрацій.

На жаль, в 2008 році відбувається продовження практики надання Президентом України доручень Уряду, міністерствам, місцевим державним адміністраціям у різних сферах державної політики, які, на наш погляд, не впливають з конституційних повноважень Президента.

Основною формою взаємодії Президента України та Кабінету Міністрів України в сфері вироблення та реалізації державної політики має стати регулярне, безпосереднє спілкування між Президентом з одного боку та Прем'єр-міністром, а також іншими членами Уряду з іншого. Додатковим засобом спілкування між ними може бути листування.

Рішення РНБО України

Відповідно до статті 107 Конституції України, РНБО України є координуючим органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Рішення РНБО України вводяться в дію указами Президента України.

Аналіз рішень РНБО України за перше півріччя 2008 року свідчить, що біля половини рішень цього органу (близько 10 рішень) з великим сумнівом можна вважати такими, що безпосередньо стосуються питань національної безпеки і оборони.

Наприклад:

1. Указ Президента України від 14.02.2008 № 121/2008 вводить в дію рішення Ради національної безпеки і оборони

України від 29 червня 2005 року «Про стан додержання вимог законодавства та заходи щодо підвищення ефективності державної політики у сфері регулювання земельних відносин, використання та охорони земель», яке **стосується комплексного вирішення питань реалізації державної політики у сфері раціонального використання та охорони земель**. А саме у ньому визнається незадовільною діяльність у 2006–2007 роках Кабінету Міністрів України зі спрямування і координації роботи міністерств, інших органів виконавчої влади щодо реалізації ними державної політики у сфері використання та охорони земель, проведення земельної реформи; Міністерства охорони навколишнього природного середовища України щодо спрямування діяльності інших центральних органів виконавчої влади з питань земельних ресурсів, лісового господарства, водного господарства; Державного агентства земельних ресурсів України щодо реалізації державної політики у сфері регулювання земельних відносин, проведення моніторингу земель, міжгалузевої координації та державного регулювання у сфері встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць та надається ряд доручень Уряду, центральному органу виконавчої влади з питань реалізації державної політики у сфері земельних відносин, місцевим державним адміністраціям, органам місцевого самоврядування, які стосуються формування державної політики у сфері земельних відносин.

2. Указ Президента України від 06.03.2008 № 200/2008, яким вводиться в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про забезпечення національних інтересів і національної безпеки у сфері приватизації та концептуальні засади їх реалізації». Так, **заяченим рішенням РНБО України затверджуються Концептуальні засади забезпечення реалізації національних інтересів у сфері приватизації та надаються вказівки Уряду щодо напрямків формування державної політики у сфері приватизації**.

3. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16 травня 2008 року «Питання Фонду державного майна України» від 16.05.2008 № 449/2008. Введене в дію рішення РНБО України **визначає**,

що певні укази Президента України про зупинення дії постанови Кабінету Міністрів України спрямовані на забезпечення додержання Кабінетом Міністрів України Конституції України і відповідають інтересам національної безпеки України (визначення відповідності урядових актів Конституції України після зупинення їх дії є компетенцією лише Конституційного Суду); фактично встановлює тимчасову заборону приватизації конкретно визначених державних пакетів акцій відкритих акціонерних товариств Кабінету Міністрів України, Міністерству фінансів України, Державному казначейству України, Фонду державного майна України та надає персональні доручення Прем'єр-міністру України.

Рішення РНБО України, введені в дію указами Президента України, часто виходили за межі питань національної безпеки і оборони та стосувалися інших сфер державної політики.

Ситуація з РНБО потребує термінового й більш конкретного законодавчого визначення сфери національної безпеки та оборони і врегулювання порядку взаємодії РНБО з Урядом України.

Законодавчі ініціативи Президента та Уряду

В цілому законодавчі ініціативи Президента та Уряду мали конструктивний характер. Так, слід відмітити, що було прийнято поданий Президентом України законопроект «Про Кабінет Міністрів України», доопрацьований при підготовці до другого читання робочою групою за участю представників усіх політичних сил та незалежних експертів (*див. Законопроект «Про Кабінет Міністрів України» від 10.01.08 № 1312*).

Президентом України також було внесено декілька законопроектів щодо діяльності місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, які було прийнято Парламентом за основу.

Наприклад:

1. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (щодо питань організації, повноважень та порядку діяльності місцевих державних адміністрацій) від 10.01.2008 № 1311 (прийнятий за основу);
2. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (щодо взаємовідносин між

місцевими державними адміністраціями та районними і обласними радами) від 10.01.2008 № 1313 (прийнятий за основу);

3. Проект Закону про асоціації органів місцевого самоврядування від 14.05.2008 № 2477 (не розглядався).

Конкуруючих (альтернативних) законопроектів, внесених Президентом та Кабінетом Міністрів, майже не спостерігалось. Винятком тут стала гостра ситуація з законопроектом про внесення змін до Державного бюджету на 2008 рік, яка розгорнулася в липні цього року.

Наприклад:

1. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 10.07.2008 № 2713-1, внесений Президентом України.

Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 07.07.2008 № 2713, внесений Кабінетом Міністрів України.

2. Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо ліцензування певних видів господарської діяльності» від 17.01.2008 № 1364, внесений Президентом України.

Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо ліцензування продажу суб'єктами господарювання природного газу власного видобутку від 20.03.2008 № 2255, внесений Кабінетом Міністрів України.

Не підтримано Урядом позицію Президента щодо бачення організації та діяльності Вищої ради юстиції (*проект Закону про внесення змін до Закону України «Про Вищу раду юстиції» (щодо питань організації та діяльності) від 10.01.2008 № 1320*).

Аналіз законодавчих ініціатив Президента України в 2008 році дозволяє зробити висновок про недостатнє використання ним свого конституційного права на законодавчу ініціативу. Більша кількість внесених Президентом законопроектів, поправки до законопроектів, прийнятих парламентом за основу, сприяли б перетворенню політичного та міжособистісного протистояння між главою держави та главою Уряду на конструктивну дискусію щодо способів вирішення суспільних проблем у нормах відповідних законопроектів.

1.3.2. ВЗАЄМОДІЯ ПРЕЗИДЕНТА ТА МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

Постійною практикою Президента України протягом I півріччя було звільнення з посад голів місцевих держадміністрацій та тимчасове призначення керівника місцевого органу виконавчої влади (тимчасове покладання виконання обов'язків голів місцевих адміністрацій) без подання Уряду.

При цьому в деяких випадках Президент України з порушенням частини третьої статті 39 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» покладав обов'язки голови місцевої держадміністрації на осіб, які не є працівниками даної місцевої державної адміністрації.

Наприклад:

1. Розпорядженням Президента України від 28 лютого 2008 р. № 83 виконання обов'язків голови Новоархангельської районної держадміністрації Кіровоградської області покладено на Бугаєнка В. В., який працював генеральним директором приватного підприємства «Інтерцентр».

2. Розпорядженням Президента України від 13 лютого 2008 р. № 58 виконання обов'язків голови Добровеличківської районної держадміністрації Кіровоградської області покладено на Хруща С. І., який працював головою правління Добровеличківського райспоживтовариства.

3. Розпорядженням Президента України від 14 лютого 2008 р. № 66 виконання обов'язків голови Новоодеської районної держадміністрації Миколаївської області покладено на Ніколаєнка І. М., який працював директором Миколаївської агенції АСТ «Вексель».

Незважаючи на листи Прем'єр-міністра України щодо неконституційності процедури звільнення з посад голів місцевих держадміністрацій без подання Уряду, а також неправомірності практики видання актів Президента України про тимчасове покладання виконання обов'язків голів місцевих держадміністрацій, глава держави продовжував цю практику.

Наприклад:

1. Лист Прем'єр-міністра від 17 квітня 2008 р. № 4829/0/2-08 до Президента України, в якому приверталася увага Президен-

та України до численних фактів порушення передбаченої Конституцією України, частиною другою статті 25 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» процедури призначення на посади та звільнення з посад голів місцевих держадміністрацій. Так, відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Уряд на своїх засіданнях розглядає питання щодо призначення на посади та звільнення з посад голів місцевих держадміністрацій і вносить Президентові України відповідні подання. Проте за період діяльності очолюваного Ю. Тимошенко Уряду видано 11 актів Президента України про звільнення з посади голів місцевих держадміністрацій без відповідного подання Кабінету Міністрів.

Згідно з частиною третьою статті 39 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» у разі відсутності голови місцевої держадміністрації його функції та повноваження виконує перший заступник голови, а у разі відсутності останнього – один із заступників голови місцевої держадміністрації. Незважаючи на імперативні вимоги зазначеного Закону, за вказаний період видано 29 розпоряджень Президента України про тимчасове покладення виконання обов'язків голів місцевих держадміністрацій.

2. Лист Прем'єр-міністра від 18 червня 2008 р. до Президента України, у якому Прем'єр-міністр Юлія Тимошенко заявляє про продовження практики порушення вимог Конституції та законів під час підготовки та видання актів Президента з питань призначення на посаду та звільнення з посади голів місцевих держадміністрацій.

Прем'єр-міністр України констатує, що, незважаючи на законодавство, за час її прем'єрства Президент **видав 11 актів про звільнення з посади губернатора без відповідного подання Уряду, а також, незважаючи на вимоги закону, за вказаний період видано 29 розпоряджень Президента про тимчасове покладення виконання обов'язків голів місцевих держадміністрацій.**

Прем'єр зауважує, що реалізація повноваження Президента щодо призначення певної особи на посаду голови місцевої держадміністрації чи звільнення її з цієї посади зумовлена

лише однією конституційною вимогою наявністю відповідного подання Кабінету Міністрів, та висловлює застереження, що «покладення у неконституційний та незаконний спосіб виконання обов'язків голів місцевих держадміністрацій може призвести до визнання у судовому порядку розпоряджень, виданих такими особами, незаконними».

Крім того, «Уряд не має права розглядати подання зазначених осіб щодо вирішення кадрових питань, зокрема, про призначення голів районних держадміністрацій».

Слід зазначити, що 26 червня 2008 року Президент України видав Указ «Про тимчасове виконання обов'язків голів місцевих державних адміністрацій», в якому встановив: «Кабінету Міністрів України одночасно із внесенням подання про звільнення з посади голови місцевої державної адміністрації вносити Президентові України пропозиції щодо заступників голови місцевої державної адміністрації, на яких пропонується покласти тимчасове виконання обов'язків голови цієї місцевої державної адміністрації».

Президент України систематично звільняв з посад голів місцевих держадміністрацій та тимчасово призначав виконуючих обов'язки голів місцевих адміністрацій без подання Уряду.

Недотримання Президентом України процедури звільнення з посади голів місцевих держадміністрацій, а також здійснення тимчасового покладення виконання обов'язків голів місцевих держадміністрацій без подання Уряду є порушенням вимог частини четвертої статті 118 Конституції України, частини другої статті 25 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та частини третьої статті 39 Закону України «Про місцеві державні адміністрації».

Правове регулювання відносин Президента України з Кабінетом Міністрів України в Конституції України є, принаймні, недостатнім для забезпечення ефективної реалізації державної політики. А окремі його норми взагалі викликають сумнів у спроможності функціонувати в умовах плюралістичної і демократичної політичної системи, що підтверджує актуальність питання про підготовку конституційної реформи в Україні.

До часу внесення змін до Конституції України проблеми правового регулювання відносин Президента України з Кабінетом Міністрів України доцільно вирішувати шляхом конкретизації норм Конституції в законах. Насамперед, це стосується законів про Кабінет Міністрів України і про Президента України. Але насправді в першому з них

всі найгостріші питання були обійдені (контрасигнація актів Президента України, відносини з РНБО України, конституційні органи виконавчої влади, такі як Фонд державного майна, Антимонопольний комітет тощо), а другого закону в Україні взагалі нема.

Конфліктність між Президентом та Урядом України засвідчує неспроможність Конституційного Суду України виконати роль арбітра у цих відносинах. Очевидно, є необхідним не лише вдосконалення регулювання процедур розгляду спорів між вищими органами державної влади цим Судом, але й розширення його повноважень, що можливо зробити шляхом внесення змін до Конституції України.

Президент України в складних з правової точки зору ситуаціях не проявив політичної волі до знаходження таких варіантів тлумачення норм Конституції та законів, які б максимально відповідали її духу та букві. Навпаки, цілим рядом своїх актів і дій він втручався в спосіб, не передбачений Конституцією України, в діяльність Кабінету Міністрів. І що найгірше – вдавався до неправових дій з метою не допустити розгляд спірних питань Конституційним Судом України.

Кабінет Міністрів України і політичні сили в Парламенті України не вжили достатніх заходів, ні правових, ні політичних, для якнайшвидшого врегулювання конфліктів між вищими посадовцями нашої держави. Затягування ситуації нехтування правом не лише унеможливило проведення необхідних Україні (з огляду на потреби розвитку та Євроатлантичної інтеграції) реформ, а й суттєво ослабило нашу державу як на зовнішньополітичній арені, так і в економічному плані.

1.3.3. ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ ТА СУДОВА ГІЛКА ВЛАДИ

Вважаємо за необхідне детальніше зупинитися на деяких кроках Президента України щодо судової гілки влади, які, на наш погляд, були викликані політичними мотивами та мали ознаки неконституційного втручання глави держави у діяльність судової системи⁴⁷.

Ліквідація та утворення судів

13 жовтня 2008 року Президентом України було видано Указ «Питання мережі та кількісного складу суддів адміністративних судів

⁴⁷ Докладніше дане питання висвітлюється у 3-му розділі доповіді

України» № 922. Цим указом ліквідовано окружний адміністративний суд міста Києва та утворено з 14 жовтня 2008 року два нових суди: Центральний окружний адміністративний суд міста Києва у кількості 37 суддів і Лівобережний окружний адміністративний суд міста Києва у кількості 22 суддів. Крім того, Указом визначено територіальні межі юрисдикції цих судів: повноваження Центрального окружного адміністративного суду міста Києва поширено на Голосіївський, Оболонський, Печерський, Подільський, Святошинський, Солом'янський, Шевченківський райони м. Києва, а Лівобережного окружного адміністративного суду міста Києва – на Дарницький, Деснянський, Дніпровський райони м. Києва.

Стосовно цього насамперед слід звернути увагу на проблеми законодавчого врегулювання порядку ліквідації судів України, а саме **конституційність повноважень Президента України ліквідовувати суди України.**

Відповідно до Конституції України Президент України наділяється повноваженнями **лише утворювати суди у визначеному законом порядку з наступним обов'язковим контрасигнуванням відповідних указів Прем'єр-міністром України та Міністром юстиції України** (пункт 23 частини першої та частина четверта статті 106). Повноваження ліквідовувати суди України Конституція України Президента не наділяє. Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України згідно з пунктом 31 частини першої статті 106 Конституції України повноваження Президента України визначаються лише Основним Законом України (див. пункт 6 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 16 травня 2007 року № 1-рп/2007 у справі про звільнення судді з адміністративної посади). На цю обставину Конституційний Суд України неодноразово вказував у своїх рішеннях, зокрема у рішенні від 10 квітня 2003 року № 7-рп/2003 (справа про гарантії діяльності народного депутата України), де сказано, що «повноваження Президента України вичерпно визначені Конституцією України, а це унеможливило прийняття законів, які встановлювали б інші його повноваження (права та обов'язки)», та у рішенні від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004 (справа про Координаційний комітет), в якому вказано, що повноваження Президента України, як і повноваження Верховної Ради України, визначаються Конституцією України.

При цьому слід враховувати, що Конституція України не наділяє главу держави повноваженнями ліквідовувати суди України з огляду

на конституційний принцип незалежності й недоторканності суддів України (частина перша статті 126 Конституції України).

Враховуючи викладене, є підстави стверджувати про неконституційність положень частин першої та третьої статті 20 Закону України «Про судоустрій України» в частині наділення Президента України повноваженнями ліквідовувати суди України.

Отже, Указ Президента України «Питання мережі та кількісного складу суддів адміністративних судів України» № 922:

1) не відповідав Конституції України, оскільки був виданий не на підставі Конституції України (пункт 23 частини першої статті 106 не містить повноважень Президента України ліквідовувати суди, а також вказує на необхідність дотримання визначеного у законі порядку) та з порушеннями положень частини четвертої статті 106 Конституції України щодо необхідності контрасигнування цього указу Президента України Прем'єр-міністром України та Міністром юстиції України (частина четверта статті 106 Конституції України);

2) не відповідав визначеному у законі порядку. Так, стаття 20 Закону України «Про судоустрій України» встановлює порядок утворення та ліквідації судів України, а саме: суди адміністративної юрисдикції повинні утворюватися і ліквідовуватися Президентом України за поданням Міністра юстиції України, погодженим з Головою Вищого адміністративного суду України, з підстав, визначених Законом України «Про судоустрій України» (частина третя статті 20). Не допускається ліквідація судів безпідставно з політичних мотивів, що спостерігається при ліквідації окружного адміністративного суду міста Києва;

3) суперечив положенням Кодексу адміністративного судочинства України, а саме статтям 19, 20, 172, 175, які передбачають існування адміністративного окружного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ.

Призначення суддів на адміністративні посади в судах

Як позитив, слід визнати припинення практики призначення суддів Президентом України на адміністративні посади в судах навесні 2007 року.

Конституція України не наділяє Президента України повноваженнями щодо призначення судді на посаду голови, заступника голови суду, а також щодо звільнення його з цієї посади. Стосовно цього 16 травня 2007 року Конституційним Судом України було ухвалено

Рішення № 1-рп/2007, яким визнано надання Президентів України частиною п'ятою статті 20 Закону України «Про судоустрій України» повноважень призначати суддю на посаду голови, заступника голови суду, а також звільняти його з цієї посади таким, що суперечить статті 106 Конституції України, тобто є неконституційним.

Відповідно до частини другої статті 150 Конституції України Конституційний Суд України ухвалює рішення, які є обов'язковими до виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскаржені.

Проте при черговому політичному протистоянні Президентом України було проігноровано Конституцію України. Так, 15 жовтня 2008 року Президент України, ігноруючи Рішення Конституційного Суду України від 16 травня 2007 року № 1-рп/2007 у справі про звільнення судді з адміністративної посади та виходячи за межі своїх конституційних повноважень, видав укази «Про відновлення дії деяких Указів Президента України» № 922 та «Про визнання таким, що втратив чинність, Указу Президента України від 24 квітня 2007 року № 338» № 933, якими фактично звільнив з посади голови голову Печерського районного суду міста Києва суддю Отрош І. О. та призначив на цю посаду суддю Колесникова В. М., чим порушив положення частини другій статті 19, статті 106 Конституції України, частини другої статті 150 Конституції України.

Відповідно до положень частини другої статті 19 та статті 106 Конституції України Президент України зобов'язаний діяти лише в межах повноважень, що передбачені Конституцією України.

Правову позицію щодо визначення лише Основним Законом України повноважень Президента України Конституційний Суд України неодноразово зазначав у своїх рішеннях (див. пункт 6 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 16 травня 2007 року № 1-рп/2007 у справі про звільнення судді з адміністративної посади, Рішення від 10 квітня 2003 року № 7-рп/2003 у справі про гарантії діяльності народного депутата України, Рішення від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004 у справі про Координаційний комітет та інші).

Отже, дії Президента України щодо призначення на посаду голови Печерського районного суду міста Києва судді Колесникова В. М. шляхом поновлення дії указів Президента України від 15 червня 2005 року № 950 «Про переведення судді Колесникова В. М.», від 21 червня 2005 року № 977 «Про призначення голови місцевого загального суду» та визнання таким, що втратив чинність, Указу Президента України від 24 квітня 2007 року № 338 «Про призна-

чення голови місцевого загального суду» не відповідають положенням частини другої статті 19 та статті 106 Конституції України (є неконституційними), ігнорують Рішення Конституційного Суду України від 16 травня 2007 року № 1-рп/2007 у справі про звільнення судді з адміністративної посади, чим порушують також положення частини другої статті 150 Конституції України.

1.4. КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Діяльність Конституційного Суду України у 2007 році

Аналіз діяльності Конституційного Суду України у 2007 році, як нами й передбачалося, свідчить, що блокування роботи Конституційного Суду України у 2005–2006 роках негативно позначилося на ефективності його роботи у 2007 році.

На початку 2007 року внаслідок блокування роботи Суду у 2005–2006 роках у Конституційному Суді України накопичилося багато нерозглянутих справ за минулі роки, а також чимало конституційних подань та звернень, які очікували свого попереднього розгляду. При цьому Суд працював майже у повністю оновленому складі та в умовах гострої політичної кризи, що склалася в державі у 2007 році, а також під політичним тиском, що проявлявся у сумнівних з точки зору права кадрових змінах, багатоденних мітингах, демонстраціях, пікетах біля будинку Суду, загрозі застосування насилля до суддів та їхніх родин, незаконному зборі та поширенні інформації, що стосується особистого життя суддів, їх професійної діяльності.

Так, у зв'язку з розглядом Конституційним Судом України питання конституційності дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України V скликання з квітня 2007 року й до досягнення політичних домовленостей щодо нових парламентських виборів фактично Суд працював в епіцентрі політичної війни під значним політичним тиском.

Доцільно розглянути детальніше ці події, оскільки вони яскраво демонструють складність функціонування єдиного органу конституційної юрисдикції в механізмі державної влади на сучасному етапі розвитку держави.

Так, Конституційний Суд України висловлював глибоку занепокоєність ситуацією, яку штучно було створено навколо єдиного

органу конституційної юрисдикції, та у своїй офіційній заяві⁴⁸ констатував її негативний вплив на діяльність Конституційного Суду України. Судом було висловлено стурбованість щодо видання Президентом України указів про звільнення з посад суддів Конституційного Суду України, а також реєстрації 8 травня 2007 року у Верховній Раді України проектів постанов про припинення повноважень суддів Конституційного Суду України Кампа В. М., Лилака Д. Д., Мачужак Я. В., Шишкіна В. І. та про звільнення судді Стецюка П. Б., оскільки такі дії можуть призвести до припинення функціонування Конституційного Суду України, при тому що його діяльність є гарантією конституційного ладу, дотримання прав і свобод людини та громадянина.

За таких обставин Конституційний Суд України наголошував на необхідності дотримання Конституції та законів України, виконання пункту 14 Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи від 19 квітня 2007 року № 1549(2007) про те, що «...влада єдиного органу конституційного правосуддя – Конституційного Суду України – має гарантуватися та поважатися. Тиск у будь-якій формі на суддів є недопустимим...»

У цей період без будь-якого обґрунтування Президентом України В. Ющенком було звільнено з посади трьох суддів Конституційного Суду України за порушення ними присяги. Усіх цих суддів було призначено Президентом України Л. Кучмою, та їх термін перебування на посаді ще не закінчувався. Так, Президентом України указами від 30 квітня 2007 року № 369/2007, від 1 травня 2007 року № 370/2007, від 10 травня 2007 року № 390/2007⁴⁹ було звільнено з посад суддів Конституційного Суду України В. Пшеничного, С. Станік, В. Іващенко за порушення присяги. При цьому главою держави не лише не було доведено, а й навіть не було пояснено, в чому полягає порушення присяги звільненими ним з посад суддями.

В подальшому без будь-яких пояснень укази щодо звільнення суддів В. Пшеничного та В. Іващенко за порушення ними присяги судді главою держави було скасовано та натомість видано нові, які

⁴⁸ Див. Рішення Конституційного Суду України «Про затвердження тексту офіційної заяви Конституційного Суду України» від 10 травня 2007 року № 9-р/2007.

⁴⁹ Указ Президента України «Про звільнення В. Пшеничного з посади судді Конституційного Суду України» від 30 квітня 2007 року № 369/2007, Указ Президента України «Про звільнення С. Станік з посади судді Конституційного Суду України» від 1 травня 2007 року № 370/2007, Указ Президента України «Про звільнення В. Іващенко з посади судді Конституційного Суду України» від 10 травня 2007 року № 390/2007.

за суттю не відрізнялися – суддів було звільнено, проте з іншим формулюванням підстав звільнення. Так, Указом Президента України від 14 червня 2007 року № 528/2007⁵⁰ суддю В. Пшеничного було звільнення у зв'язку з поданням ним заяви про відставку, а щодо судді В. Іваценка того ж 14 червня було скасовано указ про його звільнення⁵¹ та видано новий – про звільнення у зв'язку з поданням заяви про відставку⁵², який аж 1 листопада 2007 року було доповнено словами, що відставка відбулася через неможливість виконувати свої повноваження за станом здоров'я⁵³.

На сьогодні можна стверджувати, що укази Президента України щодо звільнення суддів Конституційного Суду України з посад за порушення присяги були незаконними. Крапку у цьому питанні поставив Верховний Суд України.

Так, конституційність та законність Указу Президента України «Про звільнення С. Станік з посади судді Конституційного Суду України» від 1 травня 2007 року № 370/2007 було оскаржено відповідно до Конституційного Суду України та системи адміністративних судів. Конституційний Суд України відмовив у відкритті конституційного провадження щодо конституційності вказаного Указу на підставі пунктів 2, 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» – невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України», невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні, оскільки, на його думку, питання, поставлені у поданні стосуються законності Указу, а не конституційності⁵⁴. При цьому Суд послався на свою правову позицію, сформульовану в Рішенні від 7 травня 2002 року № 8-рп/2002 (справа щодо підвідомчості актів про при-

⁵⁰ Указ Президента України «Про звільнення В. Пшеничного з посади судді Конституційного Суду України» від 14 червня 2007 року № 528/2007.

⁵¹ Указ Президента України «Про скасування Указу Президента України від 10 травня 2007 року № 390» від 14 червня 2007 року № 527/2007.

⁵² Указ Президента України «Про звільнення В. Іваценка з посади судді Конституційного Суду України» від 14 червня 2007 року № 529/2007.

⁵³ Указ Президента України «Про внесення змін до Указу Президента України від 14 червня 2007 року № 529» від 1 грудня 2007 року № 1040/2007.

⁵⁴ Див. Ухвала Конституційного Суду України «Про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про звільнення С. Станік з посади судді Конституційного Суду України» від 19 червня 2007 року № 31-у/2007// <http://www.ccu.gov.ua>.

значення або звільнення посадових осіб)⁵⁵, що Конституційний Суд України «не уповноважений вирішувати питання щодо законності актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, а також інші питання, віднесені до компетенції судів загальної юрисдикції (стаття 14 Закону України «Про Конституційний Суд України»). Постанови Верховної Ради України, укази і розпорядження Президента України є підзаконними актами (стаття 91; частина третя статті 106 Конституції України), тобто такими, що приймаються на основі та на виконання Конституції та законів України і мають відповідати їм. Тому вони можуть перевірятися на відповідність не тільки Конституції, а й законам України. Перевірка законності зазначених актів є функцією судів загальної юрисдикції. У разі виникнення питання щодо їх конституційності починає діяти механізм, передбачений статтею 150 Конституції України».

У ході ж процедури судового оскарження законності зазначеного Указу Президента України у системі судів загальної юрисдикції постановою колегії суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України від 25 березня 2008 року було залишено в силі рішення Шевченківського районного суду м. Києва від 18 липня 2007 року про визнання звільнення С. Станік незаконним та поновлення її на посаді судді Конституційного Суду України.

На жаль, ми не можемо констатувати належне виконання судового рішення щодо незаконності звільнення судді Конституційного Суду України главою держави й у 2008 році. Президент України формально поновив С. Станік на посаді судді своїм Указом від 2 квітня 2008 року⁵⁶, проте вже 3 квітня 2008 року фактично звільнив суддю з посади шляхом скасування Указу Президента України від 25 березня 2004 року про її призначення на посаду⁵⁷ у зв'язку з порушенням процедури вступу на посаду судді Конституційного Суду України⁵⁸.

⁵⁵ Див. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб) від 7 травня 2002 року № 8-рп/2002// <http://www.ccu.gov.ua>.

⁵⁶ Указ Президента України «Питання С. Станік» від 2 квітня 2008 року № 294/2008.

⁵⁷ Указ Президента України «Про скасування Указу Президента України від 25 березня 2004 року № 368» від 3 квітня 2008 року № 297/2008.

⁵⁸ Конституційність Указу Президента України від 25 березня 2004 року № 368 було оскаржено народними депутатами до Конституційного Суду України, який

Щодо таких дій Президента України ми повністю погоджуємося з позицією Верховної Ради України, що «запроваджувана Президентом України практика звільнення посадових осіб із займаних ними посад шляхом скасування актів про їх призначення підриває юридичну логіку визначення Конституцією і законами України вичерпного переліку підстав для звільнення»⁵⁹ та є незаконною. Такі «рішення» органів державної влади є вкрай небезпечними, адже породжують стан правової невизначеності та сумніви у легітимності ключових державних інституцій і ухвалених ними актів.

У цей же період Головою Конституційного Суду України І. Домбровським було подано заяву про звільнення з посади Голови за власним бажанням, яку було задоволено Рішенням Конституційного Суду України від 17 травня 2007 року⁶⁰. В подальшому Голову Конституційного Суду України (А. Стрижака) було обрано лише 10 липня 2007 року на спеціальному пленарному засіданні Конституційного Суду України.

В таких складних умовах політичного тиску Конституційний Суд України не зміг вирішити головний політичний конфлікт 2007 року щодо дострокового припинення Президентом України повноважень парламенту V скликання правовим шляхом, вихід з якого в результаті було знайдено політичними методами (детальніше див. підрозділ «Верховна Рада України»).

В цілому аналіз діяльності Конституційного Суду України в 2007 році свідчить, що Судом було розглянуто 80 справ, з яких прийнято рішення по суті лише щодо 13 справ. Щодо інших справ Судом було або припинено конституційне провадження (20 справ), або відмовлено у відкритті конституційного провадження (47 справ).

відмовив у відкритті конституційного провадження з цього питання (див. Ухвала Конституційного Суду України «Про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про скасування Указу Президента України від 25 березня 2004 року № 368»), оскільки у конституційному поданні порушуються питання законності Указу, що не належить до повноважень Конституційного Суду України.

⁵⁹ Див. Звернення Верховної Ради України до Президента України з приводу Указу Президента України про звільнення С. Станік з посади судді Конституційного Суду України, затверджене Постановою Верховної Ради України від 9 квітня 2008 року № 249-VI.

⁶⁰ Див. Рішення Конституційного Суду України «Про дострокове звільнення з посади Голови Конституційного Суду України» від 17 травня 2008 року № 11-р/2007.

Так, по суті Суд розглянув:

1) п'ять конституційних подань народних депутатів України та одне конституційне подання Верховного Суду України щодо неконституційності семи законів України;

2) п'ять конституційних подань (зокрема, Вищої ради юстиції, народних депутатів України, Міністерства юстиції України) щодо офіційного тлумачення положень Конституції та двох законів України;

3) п'ять конституційних звернень юридичних осіб та громадян щодо офіційного тлумачення Кримінально-процесуального кодексу України та трьох законів України.

В результаті було визнано неконституційними окремі положення трьох законів України (а саме: «Про судоустрій України», «Про політичні партії в Україні», «Про Державний бюджет України на 2007 рік») та надано офіційне тлумачення окремих положень Конституції та законів України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», «Про політичні партії в Україні», «Про прокуратуру» та «Про кінематографію», а також Кримінально-процесуального кодексу України.

Слід відмітити, що Конституційний Суд України внаслідок неналежного виконання його рішень у 2007 році був вимушений повертатися до розгляду питань, щодо яких вже приймав рішення. Так, у справах про гарантії незалежності суддів та про соціальні гарантії громадян⁶¹ Суд в черговий раз був змушений повертатися до визнання неконституційними положень законів про Державний бюджет України на відповідний рік щодо зупинення або обмеження гарантій незалежності суддів, а також пільг, компенсацій і гарантій громадян України.

Конституційний Суд України неодноразово висловлював правові позиції щодо гарантій незалежності суддів у своїх попередніх рішеннях, зокрема від 24 червня 1999 року № 6-рп/99 (справа про фінансування

⁶¹ Див. Рішення Конституційного Суду України за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 36, пунктів 20, 33, 49, 50 статті 71, статей 97, 98, 104, 105 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» (справа про гарантії незалежності суддів) від 18 червня 2007 року № 4-рп/2007; Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 29, 36, частини другої статті 56, частини другої статті 62, частини першої статті 66, пунктів 7, 9, 12, 13, 14, 23, 29, 30, 39, 41, 43, 44, 45, 46 статті 71, статей 98, 101, 103, 111 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» (справа про соціальні гарантії громадян) від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007.

судів), від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002 (справа щодо пільг, компенсацій і гарантій), від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004 (справа про незалежність суддів як складову їхнього статусу), від 1 грудня 2004 року № 20-рп/2004 (справа про зупинення дії або обмеження пільг, компенсацій і гарантій), від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005 (справа про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання), а також неодноразово розглядав за зверненнями суб'єктів права на конституційне подання справи і приймав рішення, у яких визнавав окремі положення законів про Державний бюджет України щодо зупинення або обмеження пільг, компенсацій і гарантій такими, що не відповідають Конституції України (рішення Конституційного Суду України від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002 (справа щодо пільг, компенсацій і гарантій), від 17 березня 2004 року № 7-рп/2004 (справа про соціальний захист військовослужбовців та працівників правоохоронних органів), від 1 грудня 2004 року № 20-рп/2004 (справа про зупинення дії або обмеження пільг, компенсацій і гарантій), від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005 (справа про рівень пенсії та щомісячного довічного грошового утримання). Проте, незважаючи на зазначені рішення Конституційного Суду України, ревізія законами про Державний бюджет України пільг, компенсацій і гарантій, яку започатковано у 1995 році, набула системного характеру.

Розглянемо детальніше цікаві для конституційного права рішення Конституційного Суду України за 2007 рік.

I. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Вищої ради юстиції про офіційне тлумачення положення частини п'ятої статті 20 Закону України «Про судоустрій України» (справа про звільнення судді з адміністративної посади) від 16 травня 2007 року № 1-рп/2007.

Так, Конституційним Судом України при розгляді конституційного подання Вищої ради юстиції про офіційне тлумачення положення частини п'ятої статті 20 Закону України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 року № 3018-III було виявлено ознаки невідповідності Конституції України положення статті 20 Закону України «Про судоустрій України» про надання Президенту України повноважень призначати та звільняти голів, заступників голів судів. За таких обставин Конституційний Суд України на підставі частини другої статті 95 Закону України «Про Конституційний Суд України» за власною ініціативою перейшов до вирішення питання щодо відповідності Конституції України цього положення Закону та в результаті визнав

таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), зокрема суперечить статті 106 Конституції України, положення частини п'ятої статті 20 Закону України «Про судоустрій України», відповідно до якого голова суду, заступник голови суду призначаються на посаду та звільняються з посади Президентом України.

Мотивуючи своє Рішення, Суд виходив з таких своїх двох правових позицій:

1) Конституція України Президентів України не надає повноважень призначати суддю на посаду голови суду, заступника голови суду та звільняти його з цієї посади;

2) відповідно до пункту 31 частини першої статті 106 Конституції України повноваження Президента України визначаються лише Основним Законом України⁶².

Як позитив слід відмітити, що Конституційним Судом України при розгляді цієї справи було враховано вироблені міжнародним співтовариством засади незалежності судових органів, викладені, зокрема, в рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи від 13 жовтня 1994 року № (94)12 «Незалежність, дієвість та роль суддів», де вказується, що орган, який уповноважений приймати рішення щодо кар'єри суддів, повинен бути незалежним від уряду та адміністративних органів; у Європейській хартії про Закон «Про статус суддів» від 10 липня 1998 року, в якій передбачається, що рішення про службове підвищення судді вносяться органом, незалежним від виконавчої та законодавчої влади; в «Основних принципах незалежності судових органів», схвалених резолюціями № 40/32 від 29 листопада 1985 року та № 40/146 від 13 грудня 1985 року Генеральної Асамблеї ООН, в яких зазначається, що усунення від посади чи звільнення судді мають бути предметом незалежної перевірки, а також взято до уваги висновки експертів Ради Європи від 19 грудня 2002 року щодо Закону України «Про судоустрій України» стосовно того, що президент не може відігравати у підборі суддів на адміністративні посади настільки активну роль, та положення

⁶² На цю обставину Конституційний Суд України неодноразово вказував у своїх рішеннях, зокрема у Рішенні від 10 квітня 2003 року № 7-рп/2003 (справа про гарантії діяльності народного депутата України), де сказано, що «повноваження Президента України вичерпно визначені Конституцією України, а це унеможливило прийняття законів, які встановлювали б інші його повноваження (права та обов'язки)», та в Рішенні від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004 (справа про Координаційний комітет), в якому вказано, що повноваження Президента України, як і повноваження Верховної Ради України, визначаються Конституцією України.

Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, схваленої Указом Президента України від 10 травня 2006 року № 361, в якому передбачається запровадити порядок, за яким адміністративні посади в судах займатимуть судді, призначені органами суддівського самоврядування.

Розглянуте Рішення Конституційного Суду має вагоме значення для утвердження незалежності судової гілки влади, оскільки перериває багаторічну неконституційну практику призначення на адміністративні посади суддів главою держави, яку було запроваджено за часів президентства Л. Кучми.

У підсумку слід сказати про неналежне виконання цього Рішення парламентом, оскільки вказівку Суду щодо необхідності законодавчого врегулювання питання про призначення на посаду голови, заступника голови суду та звільнення його з цієї посади (крім адміністративних посад у Верховному Суді України) до цього часу так і не виконано. Оскільки суди загальної юрисдикції були не в змозі працювати без голів судів та їх заступників, вихід з цієї ситуації було знайдено самою судовою гілкою влади шляхом встановлення тимчасового порядку призначення на адміністративні посади суддів та звільнення їх з цих посад Радою суддів України як органом суддівського самоврядування.

II. Друге Рішення Конституційного Суду України, на якому ми вважаємо за доцільне зупинитися, було викликане неконституційними діями голів Верховної Ради України IV та V скликання щодо неоприлюднення та неопублікування законів України «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України», «Про внесення змін до статті 20 Закону України «Про статус народного депутата України». Так, Верховною Радою України 16 березня 2006 року повторно було розглянуто Закон України «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України», повернений Президентом України, і прийнято його в цілому в новій редакції, з повним врахуванням пропозицій Президента України до цього Закону від 14 березня 2006 року. Також Верховною Радою України 4 квітня 2006 року було повторно розглянуто Закон України «Про внесення змін до статті 20 Закону України «Про статус народного депутата України», повернений главою держави, і подолано вето Президента України. Голова Верховної Ради України

IV скликання підписав ці закони і направив їх Президенту України на підпис. Президент України в десятиденний термін закони не підписав, а надіслав листа до Верховної Ради України з обґрунтуванням своєї позиції щодо неконституційності їх окремих положень. В подальшому ці закони не було оприлюднено та опубліковано головами Верховної Ради України, як того вимагає частина четверта статті 94 Конституції України.

Внаслідок зазначеної ситуації народні депутати України змушені були звернутися до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень частини четвертої статті 94 Конституції України.

У своєму Рішенні у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень частини четвертої статті 94 Конституції України від 9 жовтня 2007 року № 7-рп/2007 Конституційний Суд України роз'яснив положення другого речення частини четвертої статті 94 Конституції України так, що діючий Голова Верховної Ради України невідкладно офіційно оприлюднює і опубліковує закон, прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу під час повторного розгляду і не підписаний та не оприлюднений Президентом України протягом десяти днів, якщо попередній Голова Верховної Ради України не вчинив таких дій. А положення частини четвертої статті 94 Конституції України щодо невідкладності офіційного оприлюднення та опублікування Головою Верховної Ради України закону, у разі якщо Президент України не підписав та не оприлюднив його протягом десяти днів, треба розуміти так, що Голова Верховної Ради України зобов'язаний офіційно оприлюднити і опублікувати такий закон у пріоритетному порядку – раніше за інші акти.

Конституційний Суд України, надаючи роз'яснення положень статті 94 Конституції України «якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів. У разі якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України і опубліковується за його підписом», виходив з:

1) забезпечення у законодавчій процедурі безперервності і наступності у проходженні законопроекту шляхом унормованих

послідовних дій суб'єктів права на законодавчу ініціативу, органів Верховної Ради України, її Голови, Президента України, які завершуються лише після оприлюднення та опублікування закону;

2) вживання законодавцем терміна «невідкладно» у частині четвертій статті 94 Конституції України з метою забезпечення безперервності та поступальності законодавчої процедури, а також обов'язку Голови Верховної Ради України завершити законодавчу процедуру у зв'язку з невідпущенням Президентом України законодавчого акта протягом десяти днів.

ІІІ. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень пункту 12 частини першої статті 85 Конституції України у контексті положень частини четвертої статті 114, частин другої, третьої статті 115 Конституції України (справа про порядок припинення повноважень членів Кабінету Міністрів України) від 11 грудня 2007 року № 12-рп/2007.

Необхідність надання офіційного тлумачення положень пункту 12 частини першої статті 85 Конституції України була викликана конфліктними ситуаціями між Президентом України, пропрезидентськими політичними силами та їх політичними опонентами, пов'язаними з намаганням вивести зі складу уряду Міністра закордонних справ України, Міністра оборони України та актуалізацією ініціювання розгляду у Верховній Раді України питання про звільнення Прем'єр-міністра України. Після внесення змін до Конституції України постійно виникали суперечності щодо правильного розуміння конституційного порядку і процедури звільнення з посад членів Кабінету Міністрів України та наслідків такого звільнення між різними політичними силами, які входили до складу Кабінету Міністрів України, у зв'язку з нечіткістю положень пункту 12 частини першої статті 85 Конституції України, якими передбачено, що до повноважень Верховної Ради України належить призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення та радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України.

При наданні офіційного тлумачення зазначених конституційних положень Суд виходив, по-перше, з системного підходу до з'ясування положення пункту 12 частини першої статті 85 Конституції України, по-друге, з логіко-граматичного тлумачення пункту 12 частини першої статті 85 Конституції України та своєї правової позиції щодо визначення лише Конституцією повноважень Президента України.

Так, Конституційний Суд України констатував, що:

1) відставка не є єдиною підставою припинення повноважень для посадових осіб, які мають право на відставку, зокрема членів Кабінету Міністрів України, і отже під положенням «звільнення зазначених осіб з посад» слід розуміти звільнення з посад як Прем'єр-міністра України, інших членів Кабінету Міністрів України, так і Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення та радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України;

2) логіко-граматичне тлумачення пункту 12 частини першої статті 85 Конституції України не свідчить про необхідність подання Президента України для здійснення Верховною Радою України свого конституційного повноваження щодо звільнення з посад Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України, оскільки словосполучення «за поданням Президента України» не має синтаксичного зв'язку зі словосполученням «звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України»;

3) у статтях Основного Закону України серед повноважень Президента України не передбачено внесення ним подання до Верховної Ради України про звільнення з посади чи відставку членів Кабінету Міністрів України;

4) результат порівняння пункту 12 частини першої статті 85 Конституції України з приписами пунктів 12¹, 18, 21 частини першої цієї статті свідчить, що відповідно до змісту наведених норм не вимагається подання Президента України для здійснення Верховною Радою України свого конституційного повноваження звільняти Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України з посад або вирішувати питання про їх відставку.

Виходячи з викладеного, Конституційний Суд України вирішив, що під положенням «звільнення зазначених осіб з посад» у пункті 12 частини першої статті 85 Конституції України в контексті поло-

жень частини четвертої статті 114, частин другої, третьої статті 115 Конституції України треба розуміти звільнення з посад як членів Кабінету Міністрів України, включаючи Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, так і Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення та радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України. Верховна Рада України може реалізувати своє повноваження щодо звільнення з посад Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України і без подання Президента України.

IV. З огляду на молодий вік нашої держави та необхідність забезпечення всебічного розвитку і функціонування в усіх сферах суспільного життя на всій території України української мови як державної (частини перша, друга статті 10 Конституції України) вважаємо за доцільне відмітити **Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини другої статті 14 Закону України «Про кінематографію» (справа про розповсюдження іноземних фільмів) від 20 грудня 2007 року № 13-рп/2007.**

Так, Конституційний Суд України, враховуючи статті 1, 3, 10, 11, пункт 4 частини першої статті 92 Конституції України, ухвалив своє Рішення від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99 у справі про застосування української мови, виходячи з логічного та граматичного аналізу змісту частини другої статті 14 Закону України «Про кінематографію» та вирішив, що в аспекті конституційного подання положення частини другої статті 14 Закону України «Про кінематографію» «іноземні фільми перед розповсюдженням в Україні в обов'язковому порядку повинні бути дубльовані або озвучені чи субтитровані державною мовою...» необхідно розуміти так, що іноземні фільми не підлягають розповсюдженню та демонструванню в Україні, якщо вони не дубльовані або не озвучені чи не субтитровані державною мовою, а центральний орган виконавчої влади у галузі кінематографії не має права надавати суб'єктам кінематографії право на розповсюдження і демонстрування таких фільмів та видавати відповідне державне посвідчення.

При цьому Суд зазначив, що проведений Конституційним Судом України аналіз статті 10 Конституції України, законів України, в тому числі міжнародних правових актів, ратифікованих Україною, які регулюють питання застосування державної мови та мов національних меншин, дає підстави зробити висновок, що обов'язок дотримува-

тися положень частини другої статті 14 Закону щодо обов'язкового дублювання або озвучення чи субтитрування державною мовою іноземних фільмів перед їх розповсюдженням в Україні не порушує прав національних меншин на використання своєї мови в галузі кінематографії.

Також слід відмітити, що у 2007 році Судом було прийнято два рішення⁶³ щодо законодавчого врегулювання утворення та реєстрації партійних організацій, а також утворення політичних партій в Україні, які детально розглянуті у підрозділі «Політичні партії в Україні».

Діяльність Конституційного Суду України у 2008 році

В цілому аналіз діяльності Конституційного Суду України в 2008 році свідчить, що Судом було розглянуто 99 справ, з яких прийнято рішення по суті лише щодо 29 справ. Щодо інших справ судом було або припинено конституційне провадження (35 справ), або відмовлено у відкритті конституційного провадження (35 справ).

Порівняно з іншими роками діяльності Суду слід відзначити значне збільшення ухвал про припинення конституційних проваджень та розгляду справ. Причинами припинення розгляду справ Судом у переважній більшості справ (71,4%) були втрата чинності правового акта, конституційність якого оскаржено, або відкликання подання суб'єктом права звернення до Конституційного Суду.

Частіше за усіх суб'єктів відкликав свої подання Президент України, а саме 33 з 41, при цьому часто без мотивування своїх дій. У зв'язку з цим виникає питання про зловживання главою держави своїм правом звернення до Конституційного Суду⁶⁴.

⁶³ Див. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 70 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 10, пункту 3 частини другої, частин п'ятої, шостої статті 11, статті 15, частини першої статті 17, статті 24, пункту 3 розділу VI «Заклучні положення» Закону України «Про політичні партії в Україні» (справа про утворення політичних партій в Україні) від 12 червня 2007 року № 2-рп/2007; Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства юстиції України про офіційне тлумачення положень частини шостої статті 11 Закону України «Про політичні партії в Україні» (справа про утворення та реєстрацію партійних організацій) від 16 жовтня 2007 року № 9-рп/2007.

⁶⁴ Див. детальніше підрозділ «Взаємодія Президента України та Уряду України».

Як позитив слід відзначити, що у 5 випадках з 9 конституційне провадження за поданнями народних депутатів припинялося у зв'язку з тим, що відповідний орган державної влади відміняв нормативно-правові акти, щодо яких порушувалося питання про неконституційність.

У 2008 році Судом було розглянуто по суті:

1) два законопроекти про внесення змін до Конституції України;

2) сімнадцять конституційних подань щодо неконституційності актів, зокрема дванадцять подань народних депутатів України, два подання Президента України та по одному подання Верховного Суду України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини і Верховної Ради Автономної Республіки Крим. При цьому подання стосувалися неконституційності актів як Верховної Ради України, так і Президента України, Уряду. Зокрема було перевірено конституційність деяких положень тринадцяти законів України, двох кодексів (Кодексу адміністративного судочинства України та Цивільного процесуального кодексу України), трьох постанов Верховної Ради України, дев'яти указів Президента України, двох постанов Кабінету Міністрів України та Регламенту Верховної Ради України в цілому. У підсумку Конституційним Судом було визнано такими, що не відповідають Конституції України, окремі положення п'яти законів, двох постанов Верховної Ради України, трьох постанов Кабінету Міністрів України та одного Указу Президента України⁶⁵. Підставами для прийняття рішення про неконституційність законів

⁶⁵ А саме законів України «Про особливості звільнення з посад осіб, які суміщають депутатський мандат з іншими видами діяльності» (Рішення від 29 січня 2008 року № 2-рп); «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» (Рішення від 1 квітня 2008 року № 3-рп); «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (Рішення від 22 травня 2008 року № 10-рп); «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» (Рішення від 27 травня 2008 року № 11-рп); «Про природні монополії» (Рішення від 8 липня 2008 року № 14-рп) та інших; постанов Верховної Ради України «Про Регламент Верховної Ради України» (Рішення від 1 квітня 2008 року № 4-рп, «Про деякі питання нормативно-правового забезпечення порядку роботи Верховної Ради України» (Рішення від 17 вересня 2008 року № 16-рп); Указу Президента України: «Про Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку» (Рішення від 1 квітня 2008 року № 3-рп); постанов Кабінету Міністрів України «Про здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти», «Про закупівлю послуг, пов'язаних з формуванням інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців» (Рішення від 9 жовтня 2008 року 19-рп); «Про затвердження Порядку проведення у 2008 році земельних аукціонів» (Рішення від 11 листопада 2008 року № 25-рп).

та інших правових актів в основному були порушення конституційних прав і свобод людини і громадянина, недотримання встановленої Конституцією України процедури прийняття правового акту та перевищення органами державної влади своїх повноважень;

3) десять конституційних подань (зокрема два Президента України, п'ять народних депутатів України, по одному Кабінету Міністрів України, Генеральній прокуратурі України та Державній комісії з регулювання ринків фінансових послуг України) щодо офіційного тлумачення положень Конституції та шести законів України;

4) одне конституційне подання народних депутатів України щодо неконституційності закону та офіційного тлумачення Конституції та закону України.

Слід відзначити, що не було розглянуто по суті жодне конституційне звернення як громадян, так і юридичних осіб.

Проаналізуємо детальніше цікаві для конституційного права рішення, а також тенденції діяльності Конституційного Суду України за 2008 рік.

І. Лише 15 січня 2008 року було надано Висновок щодо законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. 3207-1)⁶⁶.

Висновком Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 136, 140, 141, 142, 143 Конституції України) законопроект визнано таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України за виключенням пропонувананих змін до статті 118 Конституції України, а також висловлено доволі багато зауважень щодо інших пропонувананих змін.

Так, Суд вважає, що законопроект не відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України в частині пропонувананих змін до статті 118 Конституції України:

«Стаття 118.

В областях, містах Києві та Севастополі для виконання повноважень у межах та порядку, визначених законом, утворюються місцеві державні адміністрації.

⁶⁶ Див. детальніше про недоліки цього законопроекту: Доповідь за 2005–2006 роки / [за заг. ред. Н. В. Александрової, І. Б. Коліушка]. – К. : Конус-Ю, 2007. – с. 27–31.

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України.

Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України, підзвітні та підконтрольні Кабінету Міністрів України.»

Конституційний Суд України дійшов висновку: згідно з пропонуваною редакцією статті 118 Конституції України фактично скасовується інститут висловлення недовіри голові обласної державної адміністрації депутатами обласної ради, в тому числі й можливість настання відповідних наслідків, що може призвести до обмеження прав громадян.

Цілком справедливо у мотивувальній частині Висновку Судом зроблено такі зауваження:

1. Положення, за яким місцеві державні адміністрації «здійснюють ...взаємодію місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування», сформульоване таким чином, що допускає адміністрування з боку місцевих державних адміністрацій у сфері взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади (підпункт 4.3).

2. У запропонованій редакції статті 133 «має бути чіткіше визначено поняття округи та її меж» (підпункт 4.4).

3. Надання виконавчим органам районних і обласних рад права представляти спільні інтереси громад (частина шоста статті 140 законопроекту) може призвести до порушення принципу функціонального розмежування органів місцевого самоврядування та покладення на них не властивих їм повноважень. Невдалим є застосоване у частині шостій статті 140 законопроекту словосполучення «жителів громад». (підпункт 4.6).

4. Для уникнення неоднозначного розуміння положень частини третьої статті 142 законопроекту в ньому слід вказати, від яких саме податків і зборів (загальнодержавних чи інших) має визначатися мінімальна частка, що спрямовується на формування доходів місцевих бюджетів, а також вказати, чи ця частка має бути від усієї податкової маси, чи від окремих податків і зборів (підпункт 4.8).

5. Передбачене пунктом 5 «Прикінцеві та перехідні положення» законопроекту здійснення повноважень Севастопольською міською державною адміністрацією відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» в редакції станом на 1 січня 2006 року

на період дії Угоди між Україною та Російською Федерацією про статус та умови перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України є недостатньо обґрунтованим, оскільки визнання Севастопольської міської державної адміністрації як одного з компетентних органів України в міжнародних договорах, укладених відповідно до вказаної Угоди, не є підставою не змінювати її правовий статус. Крім того, такий виняток щодо повноважень Севастопольської міської державної адміністрації може загальмувати законодавче врегулювання спеціального статусу міста Севастополя та особливостей здійснення в ньому місцевого самоврядування, що передбачено статтями 133 та 140 законопроекту (пункт 6).

Фактично ж законопроект втратив свою політичну актуальність. Більш того, суддя Конституційного Суду України Д. Лилак у своїй Окремій думці до цього Висновку вважає, що «законопроект, що є предметом конституційного провадження в даній справі, втратив (вичерпав) своє юридичне значення як об'єкта конституційного контролю, а тому питання щодо дачі висновку про його конституційність не повинно було розглядатися Конституційним Судом України (не належить до його повноважень)».

II. У 2008 році яскраво проявилася тенденція розгляду Судом питань, які вже розглядалися та на які були дані відповіді Судом у попередні роки.

Так, *Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення зміни до Конституції України (щодо обмеження депутатської недоторканності) вимогам статей 157 і 158 Конституції від 10 вересня 2008 року № 2-в/2008* стосувався конституційних змін щодо обмеження депутатської недоторканності, які вже розглядалися Судом у 2000 році⁶⁷. Передбачуване обмеження депутатської недоторканності визнано таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України (справа про Регламент Верховної Ради

⁶⁷ Висновок Конституційного Суду України від 27 червня 2000 року № 1-в/2000 у справі про внесення змін до статей 76, 80, 90, 106 Конституції України.

України від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008) було визнано такою, що не відповідає Конституції України, Постанову Верховної Ради України «Про Регламент Верховної Ради України» від 16 березня 2006 року № 3547-IV в цілому⁶⁸. Правову позицію щодо прийняття Регламенту як закону України Конституційний Суд України висловив і у пункті 6 мотивувальної частини Рішення від 3 грудня 1998 року № 17-рп/98, в якому зазначив, що після набуття чинності Конституцією України (стаття 160 Конституції України) питання щодо організації і порядку діяльності Верховної Ради України, а також статусу народних депутатів України Верховна Рада України повинні вирішуватися виключно законами України (пункт 21 частини першої статті 92), зокрема законом про регламент Верховної Ради України. З моменту прийняття Конституційним Судом України цього рішення зміни у статтю 92 Конституції України Верховною Радою України не вносилися. Аналогічна правова позиція міститься і в ухвалях Конституційного Суду України від 27 червня 2000 року № 2-уп/2000 від 11 травня 2007 року № 22-у/2007.

У справі за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі), а також у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положення пункту 6 частини першої статті 106 Конституції України (справа про проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою) Суд вже вкотре повертався до розгляду питань реалізації народовладдя⁶⁹, що не в останню чергу породжено неналежним виконанням Парламентом, народними депутатами, Президентом України своїх повноважень та попередніх рішень Суду. Так, в резолютивній частині свого Рішення від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008 Суд звертає увагу Верховної Ради України, народних депутатів України, Президента України на необхідність ініціювання та приведення існуючого законодавства України з питань референдумів у відповідність до норм чинної Конституції України.

⁶⁸ Також дивись підрозділ «Верховна Рада України».

⁶⁹ Детальніше щодо рішень Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008 та від 15 жовтня 2008 року № 23-рп/2008 дивись підрозділ «Законодавство про референдум».

У Рішенні у справі щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008 Конституційний Суд України дійшов висновку, що законом про Держбюджет не можна вносити зміни до інших законів, зупиняти їх дію чи скасовувати їх, оскільки з об'єктивних причин це створює протиріччя у законодавстві, і як наслідок – скасування та обмеження прав і свобод людини і громадянина. У разі необхідності зупинення дії законів, внесення до них змін і доповнень, визнання їх нечинними мають використовуватися окремі закони.

При цьому у підпункті 5.3 мотивувальної частини цього рішення Суд в черговий раз змушений був нагадувати про обов'язкове виконання рішень Конституційного Суду України та констатувати їх неналежне виконання вищими органами влади: «Ухвалюючи Рішення від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007 (справа про соціальні гарантії громадян), Конституційний Суд України звернув увагу Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України на необхідність додержання положень статей 1, 3, 6, 8, 19, 22, 95, 96 Конституції України, статей 4, 27, частини другої статті 38 Кодексу при підготовці, прийнятті та введенні в дію закону про Держбюджет. Ця рекомендація ґрунтувалася на правових позиціях Суду, висловлених у зазначеному Рішенні, відповідно до яких: стаття 38 Кодексу конкретизує вимоги частини другої статті 95 Конституції України щодо змісту закону про Держбюджет; у сукупності вказані статті Кодексу і Конституції України визначають вичерпний перелік правовідносин, які повинні регулюватися законом про Держбюджет – встановлення тільки доходів та видатків держави на загальносуспільні потреби, а тому закон про Держбюджет не може скасовувати чи змінювати обсяг прав і обов'язків, пільг, компенсацій і гарантій, передбачених іншими законами України (абзаци четвертий, п'ятий, шостий, восьмий пункту 4 мотивувальної частини). У зв'язку з цим Конституційний Суд України дійшов висновку, що «зупинення законом про Державний бюджет України дії інших законів України щодо надання пільг, компенсацій і гарантій, внесення змін до інших законів України, встановлення іншого (додаткового) правового регулювання відносин, ніж передбачено законами України, не відповідає статтям 1, 3, частині другій статті 6, частині другій статті 8, частині другій статті 19, статтям 21, 22, пункту 1 частини другої статті 92, частинам першій, другій, третій статті 95 Конституції України» (абзац перший пункту 5 мотивувальної частини). При прийнятті оспорува-

ного Закону всупереч зазначеним правовим позиціям законодавець вийшов за межі правового регулювання бюджетних відносин: зупинив дію окремих положень законів (стаття 67 розділу I) і вніс до ряду законодавчих актів зміни і доповнення та визнав деякі з них нечинними (розділ II)». Аналогічні положення Суду довелося повторювати й у пункті 4 мотивувальної частини *Рішення Конституційного Суду України у справі про збалансованість бюджету від 27 листопада 2008 року № 26-рп/2008*.

III. Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про особливості звільнення з посад осіб, які суміщають депутатський мандат з іншими видами діяльності» та конституційним поданням 89 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень пункту 2 частини другої статті 90 Конституції України, статті 5 Закону України «Про особливості звільнення з посад осіб, які суміщають депутатський мандат з іншими видами діяльності» (справа про звільнення народних депутатів України з інших посад у разі суміщення) від 29 січня 2008 року № 2-рп/2008 вищезазначений Закон визнано неконституційним в цілому, що збігається з нашою позицією⁷⁰.

Судом було визнано Закон неконституційним в цілому, насамперед, виходячи з двох правових позицій:

1. Запровадження Законом іншого способу розв'язання конфліктних ситуацій, що виникають у разі ігнорування особою конституційних положень щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, ніж встановлено у Конституції України, не відповідає її положенням. Так, Судом зазначено: «У разі ігнорування особою конституційних положень щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності дострокове припинення повноважень має відбуватися лише у той спосіб, який визначено в частині четвертій статті 81 Конституції України, та в порядку, встановленому у відповідних нормах законів, що конкретизують цей припис Конституції України. Суттю розв'язання конфліктних ситуацій є позбавлення особи саме повноважень народного депутата України. Запровадження іншого способу суперечить зазначеним положенням Конституції України».

⁷⁰ Див. детальніше: Доповідь за 2005–2006 роки / [за заг. ред. Н. В. Александрової, І. Б. Коліушка]. – К. : Конус-Ю, 2007. – с. 85–91

2. «В Законі надано перевагу позитивному праву громадянина бути обраним до представницького органу державної влади над природним правом людини на працю. Це було здійснено шляхом покладення на суб'єкта владних повноважень зобов'язань примусово виконати дії з припинення реалізації права людини на працю на користь права громадянина брати участь в управлінні державними справами через представницький орган. Законом фактично допущено обмеження права людини на працю, що не відповідає положенням статті 3 Конституції України, якою передбачено, що людина є найвищою соціальною цінністю».

Також Суд вказав:

- у разі обрання громадянина народним депутатом України він має припинити свою діяльність, яка є несумісною з новим статусом, у тому числі реалізацію права на працю. Проте положення статей 3, 4 Закону безальтернативно покладають зобов'язання щодо виконання таких дій на певних суб'єктів владних повноважень, без з'ясування позиції особи, яку обрано народним депутатом України;

- згідно з положенням частини четвертої статті 78 Конституції України відповідні дії народний депутат України зобов'язаний здійснити протягом двадцяти днів. Однак цьому зобов'язанню одночасно кореспондує і право народного депутата України на виконання зазначених дій у двадцятиденний строк. Тому встановлення у статтях 3, 4 Закону іншого строку – п'ятнадцять днів – для вирішення питання про несумісність не відповідає зазначеній конституційній нормі;

- положення частини другої статті 88 Конституції України визначають повноваження Голови Верховної Ради України як посадової особи, яка відповідає за організацію роботи Верховної Ради України та її апарату, і не наділяють цю посадову особу правом обмежувати виконання народним депутатом України його конституційних повноважень у спосіб, визначений у частині третій статті 7 Закону, зокрема видати розпорядження про блокування дії персональної електронної картки для голосування цього народного депутата України, припинення нарахування йому заробітної плати та відшкодування інших витрат, пов'язаних з виконанням депутатських повноважень. Виходячи з цього вказана норма Закону суперечить Конституції України;

- за умови визнання неконституційними статей 3, 4, 5, частин другої, третьої статті 7 Закону він втрачає юридичне значення

в цілому, його не можна застосувати як цілісний правовий акт, що є підставою для визнання Закону неконституційним повністю.

IV. Багато справ, які розглянув Суд, були пов'язані з неналежним виконанням змінених положень Конституції України, перш за все, Верховною Радою України та Президентом України, а саме з неприведенням законів України, указів Президента України у відповідність до тих норм Конституції України, які набули чинності з 1 січня 2006 року.

На жаль, Парламент та глава держави не поспішали привести свої акти у відповідність до змінених конституційних положень, тому це змушений був робити Конституційний Суд України.

Так, у *Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин першої, п'ятої, дванадцятої статті 6 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні», пунктів 1, 9 Положення про Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку, затвердженого Указом Президента України від 14 лютого 1997 року (справа про Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку)* визнано неконституційними деякі положення Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні», положення статті 1 Указу Президента України «Про Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку» від 14 лютого 1997 року № 142 щодо затвердження Положення про Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку.

При цьому Суд зазначив, що, керуючись положеннями пункту 3 частини першої статті 85 («прийняття законів»), пункту 1 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України («закони та інші нормативні акти, прийняті до набуття чинності цією Конституцією, є чинними у частині, що не суперечить Конституції України»), Верховна Рада України мала б привести закони України у відповідність до тих норм Конституції України, які набули чинності з 1 січня 2006 року. Оскільки вказані положення частини третьої статті 5, частин першої, п'ятої, дванадцятої статті 6 Закону, статті 1 Указу не відповідають статтям 8, 19, 85, 106 Конституції України, то згідно з частинами другою, третьою статті 61 Закону України «Про Конституційний Суд України» є підстави визнати їх неконституційними.

З аналогічних підстав рішеннями від 8 липня 2008 року № 14-рп/2008, від 2 жовтня 2008 року № 19-рп/2008, від 8 жовтня 2008 року № 21-рп/2008 було визнано Судом неконституційними деякі положення законів України «Про природні монополії» від 20 квітня 2000 року № 1682-III, «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12 липня 2001 року № 2664-III, «Про телекомунікації» від 18 листопада 2003 року № 1280-IV.

Висновки:

У 2007 році Суд працював майже у повністю оновленому складі та в умовах гострої політичної кризи, що склалася в державі у 2007 році, під політичним тиском, що проявлявся у сумнівних з точки зору права та професійності кадрових змінах, багатоденних мітингах, демонстраціях, пікетах біля будинку Суду, загрозі застосування насилля до суддів та їхніх родин, незаконному зборі та поширенні інформації, що стосується особистого життя суддів, їх професійної діяльності.

У таких складних умовах політичного тиску Конституційний Суд України не зміг вирішити головний політичний конфлікт 2007 року щодо дострокового припинення повноважень Президентом України Парламенту V скликання правовим шляхом. Також 2007 рік відзначився вкрай низькою продуктивністю діяльності Суду, причинами чого окрім зазначеного стала й вимушена бездіяльність Суду у 2005–2006 роках.

Негативними тенденціями діяльності Суду стає повторність розгляду питань внаслідок неналежного виконання рішень Суду Парламентом, Президентом, меншою мірою Урядом.

Багато справ, які розглянув Суд, було пов'язано з неналежним виконанням змінених положень Конституції України, перш за все, Верховною Радою України та Президентом України, а саме з неприведенням законів України, указів Президента України у відповідність до тих норм Конституції України, які набули чинності з 1 січня 2006 року.

Порівняно з іншими роками діяльності Суду у 2008 році слід відзначити значне збільшення ухвал про припинення конституційних проваджень та розгляду справ. Причинами припинення розгляду справ Судом у переважній більшості справ (71,4%) були втрата чинності правового акту, конституційність якого оскаржено, або відкликання подання суб'єктом права звернення до Конституційного Суду. Частіше за усіх суб'єктів відкликав свої подання Президент

України, а саме 33 з 41, при цьому часто без мотивування своїх дій. У зв'язку з цим виникає питання про зловживання главою держави своїм правом звернення до Конституційного Суду. Як позитив слід відзначити припинення конституційного провадження за поданнями народних депутатів у зв'язку з тим, що відповідний орган державної влади відміняв нормативно-правові акти, щодо яких порушувалося про неконституційність.

Також як позитив слід відзначити у 2008 році суттєве збільшення розглянутих Судом питань та прийнятих ним по суті рішень. Проте, на жаль, часто рішення або втрачали політичну актуальність, або не давали чіткої відповіді на поставлені перед ним питання.

1.5. КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА

Протягом 2007–2008 років одним із центральних питань політико-правового життя України стало питання конституційної реформи та прийняття нової редакції Конституції України. При цьому, окрім обговорення змісту подальших конституційних перетворень, активно дебатовалася на рівні експертів і політиків проблема вибору способу їх затвердження. Як один із таких способів був запропонований Президентом України варіант «зовнішньої» підготовки тексту нової редакції Конституції.

Діяльність Президента України (Національна конституційна рада)

Своє бачення суті конституційних змін Віктор Ющенко окреслив у своїй статті «Україні потрібна Конституція національного творення», опублікованій у газеті «Дзеркало тижня» від 23 лютого 2008 року. У ній виділено п'ять основних напрямів удосконалення чинного Основного Закону: посилення конституційних гарантій прав і свобод громадянина, реального забезпечення захисту цих прав і свобод, в тому числі через суд; розширення конституційного регулювання інститутів безпосередньої демократії; підвищення ефективності функціонування державного механізму; реформування територіального устрою держави і місцевого самоврядування; визначення зовнішнього курсу України у процесах світової і європейської інтеграції. Найбільш прийнятним способом реформування, на дум-

ку Президента України, є здійснення системного удосконалення інституційного комплексу Конституції України шляхом підготовки нової редакції Конституції. З огляду на це завдання Президентом України було утворено Національну конституційну раду.

Указ «Про Національну конституційну раду»⁷¹, яким водночас було затверджено Положення про Національну конституційну раду (далі – Положення), було підписано Президентом України 27 грудня 2007 року. Відповідно до Положення, Національна конституційна рада утворюється Президентом України для підготовки концепції системного оновлення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні та проекту нової редакції Конституції України і здійснює свою діяльність до прийняття нової редакції Конституції України.

Положенням на Національну конституційну раду були покладені такі завдання: забезпечення громадського обговорення пропозицій щодо концепції системного оновлення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні та основних положень проекту нової редакції Конституції України; узагальнення внесених під час громадського обговорення пропозицій та підготовка з їх урахуванням проекту нової редакції Конституції України; здійснення заходів щодо проведення експертизи проекту нової редакції Конституції України Венеціанською комісією; забезпечення ознайомлення широких кіл громадськості з проектом нової редакції Конституції України. Національна конституційна рада була утворена у складі Голови (Президента України), секретаря та інших членів Національної ради. Її головою є Президент України, який затверджує персональний склад Національної конституційної ради, здійснює керівництво діяльністю Національної конституційної ради, скликає її засідання та головує на них. Рішення Національної ради у разі потреби можуть бути запроваджені актами Президента України.

Політико-правовий аналіз призначення Національної конституційної ради потребує звернення на ряд моментів. Окрім відсутності одноставного схвалення включення у конституційний процес Національної конституційної ради, суттєвим недоліком запропонованого Президентом алгоритму прийняття нової редакції Конституції стала невизначеність порядку його громадського обговорення, підстав врахування чи неврахування висловлених громадськістю пропозицій, визначення, що саме слід розуміти під терміном «громадськість».

⁷¹ Див. Указ Президента України «Про Національну конституційну раду» від 27 грудня 2007 року № 1294/2007.

Більше того, дати відповідь на ці питання в законодавчій площині виявилось неможливо.

Крім того, у запропонованому Президентом алгоритмі нез'ясовано виявилася роль у конституційному процесі загальнонаціонального референдуму з питання схвалення нової редакції Конституції. Якщо такий референдум було б скликано після неприйняття Верховною Радою України підготовленої Національною конституційною радою нової редакції Конституції, то виникло б два основних питання. По-перше, *який саме варіант змін до Конституції виносити на референдум?* Якщо варіант, напрацьований лише Національною конституційною радою, то, на підставі оцінки актуальної на той момент політичної ситуації, такий референдум лише формально вважався б референдумом «за народною ініціативою». Якщо ж нову редакцію Конституції розробляв би безпосередньо народ України без прив'язки до роботи Національної конституційної ради, то відкритим залишилось би питання про доцільність попередньої роботи Національної конституційної ради, а також про механізми об'єднання висловлених пропозицій у цілісний документ, суб'єкта узагальнення пропозицій, процедури їх прийняття тощо.

По-друге, *відкритим виявилось питання про наслідки такого всеукраїнського референдуму, зокрема – їх легітимність.* Якщо референдум буде розглядатись лише як інструмент реалізації інтересів Президента, то його результати не будуть визнані частиною політичних сил і, відповідно, тією частиною суспільства, яка ці політичні сили підтримує.

Крапку у дискусіях навколо ролі Національної конституційної ради у процесі прийняття нової редакції Конституції України на референдумі поставив Конституційний Суд України своїм **Рішенням у справі про прийняття Конституції України та законів України на референдумі**⁷². Конституційний Суд України вирішив, що народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні може реалізувати на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою своє право визначати і змінювати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України у порядку, який має бути визначений Конституцією і законами України. Однак, зважаючи на відсутність

⁷² Див. Рішення Конституційного Суду України у справі про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) від 16 квітня № 6-рп/2008.

законодавчо прописаної процедури проведення такого референдуму, Національна конституційна рада і Президент, який проголошує референдум за народною ініціативою, без участі Верховної Ради України забезпечити реалізацію такого сценарію прийняття нової редакції Конституції України не могли. (Детальніше про Рішення Конституційного Суду від 16 квітня № 6-рп/2008 див. У розділі «Референдум в Україні»).

Отже, висунувши ідею створення Національної конституційної ради, Президент України став активним учасником процесу конституційного реформування, а отже, і суб'єктом політичної боротьби за повноваження, яка безпосередньо пов'язана із внесенням змін до Основного закону.

Позиції політичних сил щодо конституційної реформи

Серед політичних сил існують різні позиції щодо суті та способу проведення конституційної реформи. Проте спільним у позиції усіх політичних сил, представлених у Парламенті VI скликання, є усвідомлення необхідності проведення конституційної реформи. Такий висновок можна зробити із змісту передвиборних програм політичних партій та блоків, заяв представників політичних сил через ЗМІ та законопроектів, внесених до Верховної Ради України, які спрямовані на внесення змін до Конституції України, прийняття нової редакції Конституції або нової Конституції України.

Про намір забезпечити прийняття нової Конституції українським народом заявляли у своїх передвиборних програмах Блок Юлії Тимошенко та Блок «Наша Україна – Народна Самооборона». У передвиборній програмі Комуністичної партії України йдеться про ухвалення нової редакції Конституції України. Партія регіонів та Блок Литвина у своїх передвиборних програмах про необхідність конституційної реформи прямо не вказували, проте це впливає із програмних цілей, виконання яких потребує внесення змін до Конституції України.

Одним із найбільш дискусійних питань щодо суті необхідної конституційної реформи стало визначення співвідношення повноважень між Парламентом України, Президентом України та Прем'єр-міністром України, яке в контексті протистояння між владними центрами набуло особливої актуальності. В цілому, позиції провідних політичних сил щодо змісту необхідних конституційних перетворень зводилися до такого.

1. Партія Регіонів

Найбільша депутатська фракція Парламенту VI скликання Партія регіонів, згідно з позицією викладеною у їхній передвиборній програмі «Стабільність і добробут»⁷³, виступає за поглиблення політичної реформи та зміцнення в Україні парламентської демократії. Невідкладною, на думку цієї політичної сили, є судова реформа, яка затвердить незалежне правосуддя та пряму виборність суддів громадянами. Серед програмних цілей є також максимальна передача владних та фінансових повноважень місцевим органам влади для втілення регіональних і локальних стратегій розвитку.

Щодо способу проведення конституційної реформи, то, на думку представників цієї політичної сили, створення нової Конституції України може призвести до громадянського конфлікту, оскільки в межах українського політикуму існують різні уявлення щодо організації державної влади, тому втілювати в життя конституційну реформу слід шляхом внесення відповідних змін до чинної Конституції України.

2. Блок Юлії Тимошенко

Від представників боку Блоку Юлії Тимошенко під час виборчої кампанії на позачергових виборах до Верховної Ради 2007 року лунало найбільше заяв стосовно необхідності проведення конституційної реформи. Передвиборна програма Блоку Юлії Тимошенко «Український прорив»⁷⁴ містить окремий розділ, присвячений конституційній реформі, під назвою «Конституційний прорив», за яким «вперше не політики, а народ затвердить нову справедливу Конституцію на Все-народному референдумі та визначиться, хто буде керівником держави: Президент чи 450 народних депутатів». Найбільшим недоліком чинного Основного Закону України Блок Юлії Тимошенко вважає відсутність чіткого врегулювання взаємовідносин між Президентом, Урядом та Парламентом. Загалом Блок Юлії Тимошенко наголошував на таких вадах реформованої у 2004 році Конституції:

- двовладдя в країні – Президент України і Прем'єр-міністр України – приречені на постійний конфлікт між собою через дублювання функцій та повноважень;
- відсутність контролю над владою, що призвело до масових зловживань, корупції, тіньової приватизації та розкрадання бюджетних коштів на всіх рівнях;

⁷³ Газета «Урядовий кур'єр», 8 вересня 2007. – № 164. – С. 5.

⁷⁴ Газета «Голос України», 14 вересня 2007. – № 164. – С. 5.

- безвідповідальність влади – відсутність механізмів та можливостей для притягнення влади до відповідальності;
- незабезпечення прав парламентської опозиції для здійснення дієвого контролю за владою;
- залежність суддів і судів від інших гілок влади та владних інституцій одночасно, безвідповідальність суддів за прийняття відверто неправомірних рішень;
- можливість узурпації влади через штучне створення коаліції з 300 народних депутатів;
- цілковите усунення народу від здійснення безпосередньої влади через відсутність механізмів народного волевиявлення.

Шляхи вирішення названих проблем ця політична сила згідно з Програмою вбачає у наданні опозиції права призначати Голову Рахункової палати, що забезпечуватиме опозиції право контролю за державними фінансами, та права призначати голів контрольних парламентських комітетів для забезпечення можливості здійснення контролю за роботою Уряду; наділенні місцевого самоврядування виконавчою владою та фінансовою самостійністю; спрощенні процедури проведення всеукраїнських і місцевих референдумів; ліквідації пільг та недоторканності усіх посадовців; виборності суддів та можливості відкликання суддів, а також створенні незалежних від будь-якої гілки дисциплінарних комісій, які звільнятимуть суддів, визнаних винуватими у винесенні завідомо неправосудних рішень.

3. Блок «Наша Україна – Народна самооборона»

Згідно з програмою Блоку «Наша Україна – Народна Самооборона» «Для людей – а не для політиків!»⁷⁵ принцип «Воля народу – закон для політиків» повинен стати засадничим у новій Конституції, яку ухвалить народ. Скасування депутатської недоторканності було одним із основних пунктів передвиборної програми цієї політичної сили і втілювалось у гасло «Закон – один для всіх».

Політична партія «Наша Україна» до об'єднання із «Народною Самообороною» пропагувала ідею Президента стосовно створення в Україні двопалатного парламенту. Ці гасла пролунали і після виборів – у жовтні 2007 року від Миколи Оніщука, на думку якого, конституційна реформа повинна кардинально змінити організацію влади в країні.

⁷⁵ Газета «Голос України», 21 вересня 2007. – № 169. – С. 5.

Забезпечення єдності виконавчої влади потребує посилення ролі уряду у керуванні основними сферами суспільного життя, перш за все – економічними. При цьому реформа виконавчої влади має спиратися на повновладдя місцевого самоврядування. Таким чином, в державі мають бути два центри влади – уряд, а також влада громад, перш за все – сіл, селищ і міст. Стосовно судової гілки влади ця політична сила виступає за введення інституту виборних мирових суддів та створення незалежної Судової палати для переатестації всіх суддів і перевірки відповідності їхніх доходів майновому стану.

4. Комуністична партія України

Позиція Комуністичної партії України стосовно конституційної реформи, викладена у передвиборній програмі «За народовладдя! Геть диктатуру»⁷⁶, полягає у досягненні таких цілей:

- ліквідація інституту президентства й перехід до парламентської республіки;
- вирішення доленосних питань внутрішньої та зовнішньої політики шляхом винесення їх на всеукраїнський та місцеві референдуми;
- створення системи народного контролю;
- скасування недоторканності Президента, народних депутатів України, суддів, інших державних посадових осіб;
- здійснення депутатами всіх рівнів своїх повноважень на основі імперативного мандату;
- обрання суддів і народних засідателів районних, міських, районних у містах судів та можливість їх відкликання;
- припинення діяльності та ліквідація місцевих державних адміністрацій, й передача їх функцій виконавчим комітетам місцевих рад.

5. Блок Литвина

Позиція чисельно найменшої фракції парламенту VI скликання Блоку Литвина стосовно удосконалення та перегляду основних положень конституційної реформи чітко викристалізувалася лише після позачергових виборів до Верховної Ради України. У передвиборній програмі «Від безладу до справедливого порядку»⁷⁷ цією силою висувалися такі ініціативи стосовно реформування основних засад політичного функціонування в Україні:

⁷⁶ Газета «Голос України», 12 вересня 2007. – № 162. – С. 5.

⁷⁷ Газета «Голос України», 25 вересня 2007. – № 171. – С. 4.

- повернення до мажоритарної системи виборів до Верховної Ради України та місцевих органів влади;
- запровадження механізму звітування народних депутатів та їх відкликання;
- скасування депутатської недоторканності та депутатських привілеїв.

Блок Литвина виступив за поміркований шлях конституційних змін, критикуючи намагання «підредагувати» Конституцію шляхом прийняття пакету основних законів, бо такий підхід не забезпечив би конституційної стабільності. Крім того, політична сила проти переписування Основного Закону з метою «підлаштування» її під тимчасове кон'юнктурне забарвлення політикуму.

Втім, лідер Блоку Володимир Литвин говорив про необхідність зміни не лише тих розділів, що стосуються розподілу повноважень між органами державної влади, а й інших, де йдеться, зокрема, про права та свободи громадян – ці розділи, на його думку, необхідно доповнити нормами про відповідальність за недотримання наданих гарантій.

Блок Литвина скептично поставився до референдуму стосовно змін до Конституції, наголошуючи на тому, що чинна редакція Основного закону передбачає лише один спосіб здійснення конституційної реформи – шляхом прийняття парламентом відповідного рішення. В. Литвин заявив, що теоретично прийняття Конституції на референдумі можливе, адже саме народ є джерелом влади, але на практиці намагання можуть призвести до розколу України, коли одна частина України виконуватиме одну конституцію, інша частина – іншу, що означатиме повне руйнування правового конституційного поля, а відтак і держави.

На думку представників Блоку Литвина, запровадження двопалатного парламенту не може мати під собою реального підґрунтя, оскільки така пропозиція була б прийнятною для країн з федеративним устроєм і країн, які мають стабільність і передбачуваність свого розвитку.

Висуваються пропозиції і щодо реформування виборчої системи, однак якщо у передвиборчий період йшлося про повернення до мажоритарної виборчої системи, то після виборів наголошується на потребі запровадження на рівні парламенту пропорційної системи виборів із відкритими списками, а на рівні місцевих рад – мажоритарної.

Наведений опис позицій учасників політичного процесу в Україні дає можливість переконатися в тому, що з необхідністю перегляду Основного Закону погодилися усі політичні сили, представлені у Парламенті VI скликання. Немає жорстких суперечностей і між основними напрямками удосконалення Конституції України – політичні сили погоджуються з необхідністю розмежування повноважень та відповідальності між Президентом, Парламентом та Урядом, доцільністю зміцнення місцевого самоврядування, реформування судової влади, у тому числі – в напрямі забезпечення доступності правосуддя для пересічних громадян. У той же час, відсутній єдиний погляд на межі та конкретний зміст конституційної реформи. Одні політичні сили виступили за надання Президенту таких повноважень, які б дозволяли йому виконувати функції гаранта незалежності та територіальної цілісності, прав і свобод громадян, впливати з цією метою на формування уряду та його політику. Інші ж, навпаки, наголосили на дуалізмі виконавчої влади як головній проблемі чинної Конституції і закликають або ліквідувати пост Президента як такий, або перейти до «чистої» президентської форми правління. Відсутнє спільне бачення змісту реформи і по інших її ключовим напрямкам: майже всі говорили про доцільність перегляду існуючої системи адміністративно-територіального устрою та зміцнення місцевого самоврядування, однак при цьому власне бачення змісту таких перетворень було окреслено доволі нечітко.

Ситуація ускладнилася і тим, що сам процес напрацювання змісту конституційних змін відбувається в напівзакритому для суспільства режимі: громадськість та наукові кола фактично відсторонено від процесу напрацювання змін до Основного Закону. Натомість ключову роль у перегляді чинної Конституції відіграють політики, особисті амбіції яких навряд чи сприятимуть напрацюванню такого варіанту Основного Закону, який задовольнятиме потреби і запити суспільства.

Діяльність Верховної Ради України

22 лютого 2007 року Верховна Рада України прийняла Постанову «Про утворення Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України з опрацювання проектів законів України про внесення змін до Конституції України». Головою Тимчасової спеціальної комісії було обрано А. Мартинюка, заступником голови – М. Оніщука. До

складу Комісії увійшло 29 народних депутатів України, які представляли усі політичні сили Парламенту V скликання. Термін діяльності Комісії було визначено один рік. Згідно з постановою не пізніше шестимісячного терміну на пленарному засіданні Верховної Ради мав бути заслуханий звіт Комісії про виконану роботу.

Зважаючи на події, що відбувалися в Парламенті у 2007 році, – призначення та проведення позачергових виборів до Верховної Ради України – діяльність Комісії була безрезультативною. Комісії так і не довелося звітувати Парламенту про виконану роботу. Формально Комісія припинила свою діяльність з припиненням повноважень Верховної Ради України V скликання.

На противагу Національній конституційній раді, утвореній згідно з Указом Президента України від 27 грудня 2007 року у Верховній Раді України VI скликання з'явилися ініціативи утворення відповідної Тимчасової спеціальної комісії. Так, у квітні 2008 року представниками фракції «Блоку Юлії Тимошенко» було внесено до Парламенту проект постанови «Про утворення спеціальної комісії Верховної Ради України з підготовки та опрацювання законопроекту про внесення змін до Конституції України». Проект постанови двічі включався до порядку денного Верховної Ради, проте голосування щодо зазначеної постанови так і не відбулося.

Таким чином діяльність Верховної Ради у сфері забезпечення проведення конституційної реформи ефективною назвати важко. Безумовно, процедура внесення змін до Конституції України, а тим паче прийняття нової редакції чи нової Конституції України, за умови дотримання встановлених Конституцією України норм, вимагає часу та політичного консенсусу. Політичні сили у пояснення того, що проголошені ними цілі щодо конституційної реформи до сих пір не реалізовано, здебільшого стверджують, що лише їхньої політичної волі на конституційні зміни недостатньо, а інші політичні сили їх не підтримують або перешкоджають їм у досягненні цих цілей. Проте це твердження швидше схоже на виправдання власної бездіяльності, адже аналіз роботи політичних сил у Парламенті VI скликання насправді дозволяє поставити під сумнів реальність намірів щодо досягнення цілей, необхідних для здійснення конституційної реформи, викладених у передвиборних програмах. Так, щодо реалізації більшості із задекларованих цілей народними депутатами навіть не подано до Верховної Ради України відповідних законопроектів.

За скасування депутатської недоторканності перед виборами до Верховної Ради виступала кожна політична сила. При такій однаковості стосовно цього питання не мало б становити жодних труднощів для Парламенту внести відповідні зміни до Конституції України. Законопроекти про обмеження депутатської недоторканності були внесені до Верховної Ради, проте складається враження, що народні депутати не надто зацікавлені у швидкому прийнятті рішення стосовно цього питання. Так, стосовно законопроекту № 1375 від 18 січня 2008 року «Про внесення змін до Конституції України (щодо обмеження депутатської недоторканності)», внесеного до Верховної Ради представником фракції Блоку Юлії Тимошенко Кириленком І.Г. та представником фракції «Наша Україна – Народна Самооборона» Кириленком В. А., 10 вересня 2008 року Конституційним Судом України було надано висновок, в якому визнано названий законопроект таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України⁷⁸. Висновок Конституційного Суду України «дає зелене світло» для подальшого розгляду Верховною Радою законопроекту про внесення змін до Конституції України, проте протягом більш ніж півроку з моменту надання висновку Конституційним Судом України процедури розгляду законопроекту Парламентом розпочато не було.

До згаданого вище проекту Закону представниками фракції Партії Регіонів було подано альтернативний проект Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо гарантії недоторканності для окремих посадових осіб)» № 1375-1 від 8 лютого 2008 року, проте зазначений законопроект не було включено до порядку денного сесії Верховної Ради. Представниками фракції Партії Регіонів 10 жовтня 2008 року знову було внесено проект Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо гарантії недоторканності для окремих посадових осіб)» зареєстрований під номером 3251.

Також є підстави стверджувати, що не завжди дійсні прагнення політичних сил щодо конституційної реформи збігаються із позицією, викладеною у передвиборних програмах. Так, протягом 2007–2008 років, крім перелічених законопроектів, що стосуються питання депутатської недоторканності, інші законопроекти про внесення змін до Конституції України були внесені до Парламенту лише

⁷⁸ Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо обмеження депутатської недоторканності) вимогам статей 157 і 158 Конституції України № 2-в/2008 від 10 вересня 2008 року

Партією регіонів, при чому їх зміст не відповідає задекларованим у передвиборчій програмі намірам. Для прикладу проектом Закону «Про внесення змін до Конституції України» № 2722 від 8 липня 2008 року, внесеним до Верховної Ради України представниками Партії регіонів, пропонується доповнити статтю 77 Конституції України новою частиною такого змісту: «Політична партія, яка отримала більшу відносно інших партій кількість голосів виборців, але меншу тієї, що забезпечує обрання більшості від конституційного складу Верховної Ради України, отримує двісті двадцять шість депутатських мандатів». Важко погодитися, що внесення законопроекту із положеннями такого змісту узгоджується із закладеною у передвиборній програмі метою «зміцнення в Україні парламентської демократії».

Проектом Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо забезпечення реалізації прав територіальної громади)» № 3252, внесеним також народними депутатами від Партії регіонів, пропонується замість місцевих державних адміністрацій, які, згідно з чинною Конституцією, здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі, утворити представництва Кабінету Міністрів України, що діятимуть на рівні областей, міст Києва та Севастополя та здійснюватимуть переважно контрольні над органами місцевого самоврядування повноваження. Крім того за законопроектом сільського, селищного, міського голову територіальна громада обиратиме строком на п'ять років, а не на чотири, як це встановлено чинною Конституцією України. Такі пропозиції змін до Конституції України не спрямовані на конструктивну реформу місцевого самоврядування та можуть суттєво розбалансувати існуючий механізм влади на місцях, не пропонуючи взамін іншого механізму. Зокрема проект Закону не надає більшого обсягу повноважень органам місцевого самоврядування і взагалі не дає відповіді на питання, хто здійснюватиме повноваження, покладені чинною Конституцією України на місцеві державні адміністрації, після їх ліквідації. Заслужовує на негативну оцінку також пропозиція збільшити строк повноважень сільського, селищного, міського голови до п'яти років, адже це суттєво обмежить право членів територіальних громад брати участь в управлінні справами місцевого значення.

З прикрістю слід констатувати, що здебільшого дійсні позиції політичних сил, представлених у Верховній Раді, щодо конституційної реформи, базуються не на чіткій стратегії, спрямованій на створення ефективного механізму державної влади, а на певних ситуативних

можливостях здобути політичну перевагу шляхом внесення тих чи інших конституційних змін.

Громадські ініціативи

Численні ініціативи влади щодо зміни Конституції України без широкого громадського обговорення та після невдалої конституційної реформи 2004 року викликали появу у 2007–2008 роках громадських ініціатив, спрямованих на захист Конституції України, насамперед, серед експертного середовища України. Поява громадських ініціатив у відповідь на неконструктивні, маніпулюючі дії влади щодо конституційної реформи свідчить про позитивні зміни у суспільстві і його спроби протистояти свавіллю чи неефективності влади, а також є індикатором проблем у владному механізмі. Зважаючи на роль Конституції в житті суспільства, громадськість не може стояти осторонь процесу її зміни, і думка громадськості повинна бути врахована при проведенні конституційної реформи.

Розглянемо більш детально дві громадські ініціативи, які, на наш погляд, слід відзначити: Громадянську Асамблею України, а також утворення та діяльність Громадянського конституційного комітету.

Громадянська Асамблея України є ініціативою провідних громадських організацій України, спрямованою на створення національного та регіональних майданчиків для дискусій та консолідації представників громадянських об'єднань щодо стратегічних проблем українського суспільства. На сьогодні Громадянська Асамблея України є найбільшою мережею, яка об'єднує понад 400 громадських організацій з усіх регіонів.

Від дня заснування навесні 2007 року Громадянська Асамблея України провела десятки круглих столів, дискусій та конференцій в усіх областях, а також три загальнонаціональні конференції представників громадянського суспільства з усієї України – зібрання Асамблеї.

Перша Асамблея **«Політична криза: позиції громадянського суспільства»** була проведена 24 липня 2007 року і зібрала понад 350 громадських об'єднань. Перша Асамблея визначила, що головною небезпекою політичної кризи є відсутність правил гри, які поділяються усіма громадянами і яких дотримуються усі політики. Було констатовано, що на рівні центральної влади відбулася фактична руйнація правового поля, а відповідно, правового каркасу держави, яким є Конституція, відбулось повне відчуження влади

від громадян, перетворення влади на товар. Також Асамблея визначила, що найперспективнішим шляхом виходу з політичної кризи є конституційна реформа. Нова конституція має реалізовувати запит громадян на становлення й розвиток української держави, і саме тому Конституція має бути розроблена не Секретаріатом Президента і ухвалена не Верховною Радою чи маніпулятивним референдумом, а виключно Конституційною Асамблеєю – установчим органом, який фактично заснує нову республіку, державу громадян.

Друга Асамблея **«Нова Конституція: позиції громадянського суспільства»** відбулася 21 червня 2008 року і зібрала 277 громадських організацій. Друга Асамблея сформулила основні вимоги до представників влади та політичних сил щодо проведення конституційної реформи та окреслила оптимальний її перебіг. Зокрема, було підтримано та детальніше обговорено ідею створення Конституційної Асамблеї. Друга Асамблея закликала владу відмовитись від використання конституційного процесу для досягнення політичних переваг та припинити маніпулятивні спроби внесення змін до Конституції похапцем, без широкого громадського обговорення та впровадження інституту установчої влади до часу вирішення політичної кризи.

Третя Асамблея **«Дія громадянського суспільства в умовах державної кризи»**, проведена 29 березня 2009 року, зібрала 350 громадських організацій. Вона розглянула дії громадських організацій щодо різних складових державної кризи: соціально-економічної, політико-правової та конституційної. Поруч із обговоренням практичних пропозицій та порад, які можуть надати експерти і активісти громадянам, був висунутий жорсткий перелік вимог: прозорість влади і політичних партій; відповідальності політиків і чиновників; запровадження «відкритих» виборчих списків; посилення впливу громадських організацій⁷⁹.

Резолюції трьох Громадянських Асамблей України засвідчують, що ідея скликання установчих конституційних зборів – Конституційної Асамблеї, задля прийняття нової Конституції України широко, чітко та послідовно підтримується громадськістю.

Розуміючи, що вихід з конституційної кризи можливий лише за умови активної участі у процесі ухвалення нової Конституції громадянського суспільства, експерти-конституціоналісти, правозахисники, представники громадських організацій та навчальних закладів об'єдналися у **Громадянський конституційний комітет** та розпочали

⁷⁹ Див. <http://gau.org.ua/>

незалежну від будь-яких політичних сил, комерційних та державних інституцій громадянську кампанію, приєднатися до якої може кожен небайдужий громадянин України.

До складу Громадянського конституційного комітету увійшли представники Центру політико-правових реформ, Лабораторії законодавчих ініціатив, Харківської правозахисної групи, Комітету виборців України, Інституту громадянського суспільства, Інституту Євроатлантичного співробітництва, Українського центру розвитку зовнішньоекономічних відносин, Українського незалежного центру політичних досліджень, Громадського оргкомітету зі скликання Установчих зборів, Національного університету «Києво-Могилянська академія», зокрема експерт Інституту громадянського суспільства Володимир Артеменко, професор політології Національного університету «Києво-Могилянська академія» Олексій Гарань, політичний аналітик Інституту Євроатлантичного співробітництва Володимир Горбач, співголова Харківської правозахисної групи Євген Захаров, голова Громадського оргкомітету зі скликання Установчих зборів Юрій Збітнев, керівник проектів Центру політико-правових реформ Юлія Кириченко, голова ради Лабораторії законодавчих ініціатив Ігор Когут, голова правління Центру політико-правових реформ Ігор Коліушко, професор кафедри цивільно-правових наук Національного університету «Києво-Могилянська академія» Віктор Мусіяка, Президент Українського центру розвитку зовнішньоекономічних відносин Анатолій Пінчук, Голова правління Комітету виборців України Ігор Попов, керівник програм розвитку громадянського суспільства Українського незалежного центру політичних досліджень Юлія Тищенко, голова Інституту громадянського суспільства Анатолій Ткачук.

За існуючої політичної ситуації в Україні учасники Громадянського конституційного комітету дійшли висновку, що Конституція – це занадто важливо, щоб довіряти її лише політикам. Слід відзначити, що метою Громадянського конституційного комітету є не тільки ухвалення нової Конституції України, але й забезпечення її дотримання усіма органами влади, фізичними та юридичними особами в Україні.

В рамках проекту Громадянського конституційного комітету «Участь громадськості у конституційному процесі» протягом 2008 року було проведено круглі столи «Нова Конституція: Чому? Коли? Як?» в Києві, Одесі, Луцьку, Львові, Дніпропетровську, Донецьку, Сімферополі, Харкові, участь в яких взяли представники органів влади відповідних регіонів, місцевого самоврядування, громадськості. Грома-

дянським конституційним комітетом було підготовлено Зелену книгу української конституційної реформи⁸⁰, в якій викладено матеріали для громадського обговорення суті проблем чинної Конституції.

Центром політико-правових реформ було розроблено документ для консультацій з громадськістю – Білу книгу української конституційної реформи (див. додаток), в якій викладено пропозиції щодо змісту конституційної реформи. Зелена та Біла книги української конституційної реформи були винесені на широке громадське обговорення, щоб кожен небайдужий громадянин міг висловити свої думки щодо правильності визначення проблем у реалізації чинної Конституції України, повноти їх переліку, можливих шляхів їх вирішення у новій редакції Конституції України, а також механізму проведення конституційної реформи, який найкращим чином враховуватиме інтереси суспільства та мінімізуватиме вплив вузькополітичних інтересів.

Проект Закону України «Про процедуру підготовки нової редакції Конституції України» від 20 березня 2008 року № 2245, розроблений за участю Центру політико-правових реформ, був презентований на круглих столах, що проводилися Громадянським конституційним комітетом, та на другій Громадянській Асамблеї України. Проект був підтриманий громадськістю як такий, що забезпечує реалізацію установчої влади народу та відповідає інтересам суспільства. Прийняття Закону України «Про процедуру підготовки нової редакції Конституції України» легітимізує діяльність Конституційної Асамблеї України, без якої народ, який є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні, не зможе реалізувати установчу владу.

Зазначені громадські ініціативи показали, що громадськість підтримує позицію, що єдиним правильним та ефективним шляхом проведення конституційної реформи є підготовка проекту Конституції України Конституційною Асамблеєю та затвердження проекту на всеукраїнському референдумі. Будь-які спроби нав'язати суспільству інші штучні партійно-коаліційні проекти змін до Конституції чи нової редакції Конституції, які розроблені виключно політиками у президентсько-парламентсько-урядових кулуарах, провести щодо них всеукраїнський референдум – будуть маніпуляцією громадською думкою й приречені на збурення нових суспільних конфліктів.

Провести успішну конституційну реформу без широкого громадського обговорення та безпосередньої участі політично незаангажованих

⁸⁰ Див. <http://constitution.net.ua>

експертів-конституціоналістів неможливо. Адже саме громадяни мають сформувати суспільне замовлення на нову Конституцію. Україна потребує нового суспільного договору між громадянами, закріпленого новою редакцією Конституції. Суспільний договір як комплекс принципів та правил співжиття у суспільстві – це справа самого громадянського суспільства, а влада – лише система забезпечення захисту та реалізації інтересів суспільства. Нову редакцію Конституції має створити громадянське суспільство через своїх повноважних представників, а ті, що беруть на себе виконання політичних функцій у державі, мусять її дотримуватися.

Проект Закону України «Про процедуру підготовки проекту нової редакції Конституції України» від 20 березня 2008 року № 2245

20 березня 2008 року народні депутати фракції Блоку «Наша Україна – Народна Самооборона» Стецьків Т. С, Стретович В. М. та народний депутат фракції «Блоку Юлії Тимошенко» Томенко М. В. Внесли до Верховної Ради України проект Закону України «Про процедуру підготовки проекту нової редакції Конституції України» № 2245⁸¹, який передбачає позапарламентське прийняття нової редакції Конституції України, а саме органом установчої влади народу (Конституційною Асамблеєю). Законопроект був розроблений за участю експертів Центру політико-правових реформ в межах діяльності Громадянського конституційного комітету. На наш погляд, законопроект є вкрай актуальним, оскільки встановлює на законодавчому рівні порядок реалізації конституційного права народу встановлювати та змінювати конституційний лад в Україні та спрямований на забезпечення проведення конституційної реформи у демократичному руслі.

Так, влада неодноразово демонструвала свою неспроможність провести конструктивну конституційну реформу. Як зазначалося у попередній Доповіді, єдиний досвід внесення змін до Основного Закону був невдалим. Конституційна реформа 2004 року була проведена з порушенням конституційної процедури внесення змін до Конституції України, механізм державної влади було суттєво розбалансовано. З плином часу суспільство все болісніше відчуває негативи проявленої політиками безвідповідальності при проведенні конституційної ре-

⁸¹ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc2_5_1_J?ses=10007&num_s=2&num=2245&date1=&date2=&name_zp=&out_type=id

форми. Однією з причин сьогоденної конституційної кризи є вади легітимності Конституції України. Порушення ж конституційної процедури внесення змін до Основного Закону України стало можливим внаслідок значного превалювання тимчасових політичних інтересів над суспільними. Інші ініціативи тих чи інших політичних сил щодо конституційної реформи, які не були втілені в життя, в більшості випадків яскраво показують, що від політиків не варто очікувати прийняття такого Основного Закону, який потрібен державі. Враховуючи загальну втрату поваги до чинного Основного Закону держави, привабливим виглядає варіант прийняття нової редакції Конституції України. Принаймні є сподівання, що нова Конституція спонукає владу розпочати новий етап українського конституціоналізму з забезпечення дії нової Конституції України на засадах верховенства права.

Розглянемо детальніше конституційність запропонованого у Законопроекті шляху прийняття нової редакції Конституції України.

Конституція України, як більшість європейських конституцій⁸², виходячи з принципу стабільності конституцій, не містить чітких положень щодо процедури прийняття нового Основного Закону держави. Проте це не означає, що Конституція зовсім не торкається регулювання цього питання. Конституційно закріплені принципи верховенства права, народного суверенітету містять відповідь на ці питання. Положення статті 5 Конституції України дають нам підстави стверджувати про встановлення конституційного принципу установчої влади народу, про що чітко було зазначено у пункті 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі щодо тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України від 11 листопада 1997 року № 3-зп⁸³: «Прийняття Конституції України Верховною Радою України було безпосереднім актом реалізації суверенітету народу, який тільки одноразово уповноважив Верховну Раду України на її прийняття. Це підтверджується пунктом 1 частини першої статті 85 Конституції України, яка не передбачає права Верховної Ради України на прийняття Конституції України, а також статтею 156 Конституції України, згідно з якою законопроект про внесення змін до розділів, які встановлюють засади конституційного ладу в Україні, після його прийняття у Верховній Раді України має затверджуватись всеукраїнським референдумом. Логічним наслідком цих положень

⁸² Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм: Монографія – К. : Юридична фірма «Салком» ; Юрінком Інтер, 2005. – 560 с.

⁸³ Див. <http://www.ccu.gov.ua/pls/wccu/P000?lang=0>

стало наділення повноваженнями офіційного тлумачення Конституції України замість Верховної Ради України Конституційного Суду України як органу незалежної судової влади». Дана позиція була висловлена і в пункті 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду у справі про набуття чинності Конституцією України від 3 жовтня 1997 року № 4-зп⁸⁴: «Конституція країни як Основний Закон держави за своєю юридичною природою є актом установчої влади, що належить народу. Установча влада стосовно до так званих встановлених влад є первинною». В підпункті 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі про здійснення влади народом від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005⁸⁵ було уточнено: «На думку Конституційного Суду України, положення частини третьої статті 5 Конституції України треба розуміти так, що народ як носій суверенітету і єдине джерело влади може реалізувати своє право визначити конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України на всеукраїнському референдумі». При цьому Конституційний Суд України залишився зв'язаним положеннями Розділу XIII чинної Конституції України, зазначивши у пункті 2 резолютивної частини вищевказаного Рішення: «...Тільки народ має право безпосередньо шляхом всеукраїнського референдуму визначати конституційний лад в Україні, який закріплюється Конституцією України, а також змінювати конституційний лад внесенням змін до Основного Закону України в порядку, встановленому його розділом XIII».

Отже конституційно встановлений принцип установчої влади народу передбачає, що народ не може бути позбавлений права на прийняття нової Конституції своєї держави. Виникає питання легітимної процедури реалізації установчої влади народу при прийнятті нового Основного Закону. Очевидно, що встановлення легітимної процедури прийняття нової Конституції з метою забезпечення реалізації установчої влади народу є завданням єдиного законодавчого органу – Парламенту, а також Президента України як гаранта додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Найдемократичнішим способом ухвалення конституцій, який найбільш забезпечує принцип установчої влади народу, є її прийняття представницькими установчими зборами⁸⁶.

⁸⁴ Див. <http://www.ccu.gov.ua/pls/wccu/P000?lang=0>

⁸⁵ Див. <http://www.ccu.gov.ua/pls/wccu/P000?lang=0>

⁸⁶ Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм : Монографія. – К. : Юридична фірма «Салком» ; Юрінком Інтер, 2005. – С. 29.

Проект Закону «Про процедуру підготовки проекту нової редакції Конституції України» № 2245 розроблений, власне, на забезпечення реалізації принципу установчої влади народу через прийняття нової Конституції України представницькими установчими зборами (Конституційною Асамблеєю).

Так, Законопроект передбачає, що проект нової Конституції України повинен розроблятися спеціально уповноваженим представницьким органом установчої влади – Конституційною Асамблеєю України. Введення спеціального органу Конституційної Асамблеї в процес перегляду Конституції України повинно бути спрямоване, насамперед, на забезпечення здійснення Українським народом своєї установчої влади, а саме на забезпечення можливості вираження суверенної волі громадян України в Основному Законі України та реалізації права Українського народу на самовизначення, а також забезпечення фахової підготовки та прийняття якісних законів про внесення змін до Конституції України та нової редакції Конституції України незалежно від політичних інтересів з урахуванням демократичних світових стандартів та досягнень вітчизняної науки.

Прийняття Закону України «Про процедуру підготовки проекту нової редакції Конституції України» введе в правове поле діяльність Конституційної Асамблеї України і забезпечить розроблення цим спеціально уповноваженим органом установчої влади якісного, політично незаангажованого проекту нової Конституції, який буде винесено на всеукраїнський референдум для затвердження народом.

Законопроект «Про процедуру підготовки нової редакції Конституції України» складається з 5 розділів, два з яких поділяються на глави, і містить 54 статті.

Розділ I «Загальні положення» визначає етапи підготовки проекту нової редакції Конституції України, а також загальні положення щодо Конституційної Асамблеї України, зокрема завдання та повноваження Конституційної Асамблеї України, принципи її діяльності.

Розділ II «Склад та порядок формування Конституційної Асамблеї України» складається з трьох глав та врегульовує склад Конституційної Асамблеї України, статус її членів – народних обранців, порядок формування Конституційної Асамблеї України, зокрема засади виборів народних обранців України, а також підстави та порядок припинення повноважень Конституційної Асамблеї України.

Розділ III «Організація діяльності Конституційної Асамблеї України» складається з двох глав та врегульовує структуру та ор-

гани Конституційної Асамблеї України, а також порядок роботи Конституційної Асамблеї України.

Розділ IV «Гарантії діяльності Конституційної Асамблеї України та народних обранців» встановлює гарантії трудових прав народних обранців та гарантії діяльності Конституційної Асамблеї.

Заключний Розділ V «Прикінцеві положення» визначає порядок набрання чинності Законом України «Про процедуру підготовки нової редакції Конституції України».

Законодавче закріплення процедури підготовки проекту нової редакції Конституції України призведе до реалізації принципу установчої влади народу в Україні, забезпечення проведення конституційної реформи України в правовому полі та посилення охорони чинної Конституції України. Це буде сприяти утвердженню України на її шляху до побудови правової держави, а також позитивно вплине на дієвість Конституції України та стан політичних відносин.

1.6. ВИДАННЯ (ПУБЛІКАЦІЇ)

• Антошук Л. Д. Законотворчість. Організація апарату парламентів. Світовий досвід / Програма сприяння Парламенту України / В. П. Крижанівський (заг.ред.), Е.Р. Рахімкулов (заг.ред.). — К. : Заповіт, 2007. — 98 с.

• Афанасьєва М. В. Избирательные технологии в Украине: конституционно-правовое обеспечение: монография / Одесская национальная юридическая академия. — О. : Юридична література, 2007. — 198 с.

• Бесчастний В. М., Філонов О. В., Субботін В. М., Пашков С. М. Конституційне (державне) право зарубіжних країн: навч. посібник / В. М. Бесчастний (заг. ред.). — К. : Знання, 2007. — 467 с.

• Белов Д. М., Бисага Ю. М. Конституційно-правове регулювання інституту президента в Україні та Франції. — Ужгород : Ліра, 2007. — 216 с.

• Бисага Ю. М., Бисага Ю. Ю., Белов Д. М., Решетар І. В., Палінчак М. М., Рогач О.Я. Конституційне право України: навч. посіб. для студ. ВНЗ / Ужгородський національний ун-т. Інститут держави і права країн Європи. Юридичний факультет. Кафедра конституційного права та порівняльного правознавства. — Ужгород : Ліра, 2007. — 370 с.

• Богачова О. В., Бритченко С. П., Журавський В. С., Зайчук О. В., Знаменський Г. Л. Законодавча діяльність в Україні: стан, пріоритети, шляхи вдосконалення (за матеріалами Верховної Ради України четвертого і п'ятого скликань) / Інститут законодавства Верховної Ради України / В. М. Литвин (заг.ред.). — К. : Фенікс, 2007. — 736 с.

• Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії. — К. : Парламентське видавництво, 2007. — 576 с.

• Вибори - 2006: Досвід. Проблеми. Перспективи: Зб. матеріалів міжнар. наук.- практ. конф., Київ, 31 жовтня - 1 листопада 2006 / Центральна виборча комісія / Я. В. Давидович (голова ред.кол.) — К. : Атіка, 2007. — 552с.

• Грицаєнко Л. Р. Конституційно-правовий статус прокуратури України: підруч. для студ. вищ. навч. закл.. — К. : ВІНОВАТОР, 2007. — 544 с.

• Демиденко В. О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні (у схемах): посібник. — К. : КНТ, 2007. — 440 с.

• Державотворення та правотворення в Україні: проблеми та перспективи: Матеріали Першої звітної наук. конф. (2 березня 2007 р.) / Львівський держ. ун-т внутрішніх справ. Факультет економічної безпеки / Т.В. Курило (упоряд.). — Л. : ЛДУВС, 2007. — 300 с.

• Євграфов П. Б. Конституція України: коментар змін (2004-2007). Теоретичні та практичні аспекти: науково-практ. посібник — К. : Правова єдність, 2007. — 204 с.

• Єрмолаєв В. М.. Історія вищих представницьких органів влади в Україні: навч. посібник / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. — Х. : Право, 2007. — 280 с.

• Заворотченко Т. М. Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини й громадянина в Україні: моногр. / Дніпропетровський національний ун-т. — Д. : Видавництво Дніпропетровського нац. Ун-ту, 2007. — 255 с.

• Збірник рішень судів за результатами розгляду скарг і заяв суб'єктів виборчого процесу з виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів 2006 року / Центральна виборча комісія / Ярослав Васильович Давидович (голова ред.кол.). — К. : Атіка, 2007. — 743 с.

• Історія конституційного законодавства України: збірник документів / Академія правових наук України; НДІ держ. будівництва та місцевого самоврядування / В.Д. Гончаренко (упоряд.). — Х. : Право, 2007. — 256с.

- Карпачова Н. І., Оніщенко Н. М., Зайчук О. В., Сіренко В. Ф., Журавський В. С. Проблеми реалізації прав і свобод людини та громадянина в Україні / Інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України / Н. М. Оніщенко (заг.ред.), О.В. Зайчук (заг.ред.). — К. : Юридична думка, 2007. — 424 с.
- Колодій А. М., Олійник А. Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник. — 2. вид., переробл. і доп. — К. : Юрінком Інтер, 2007. — 504 с.
- Конституційне законодавство зарубіжних країн. Хрестоматія: Навч. посіб. / В. О. Ріяка (упоряд.), К. О. Закоморна (упоряд.). — К. : Юрінком Інтер, 2007. — 384 с.
- Конституція і конституціоналізм в Україні: вибіркові проблеми: збірник наук. пр. членів Тов-ва конституційного права з нагоди 10-ї річниці Конституції України, Конституційного Суду України та самого Тов-ва. / П.Ф. Мартиненко (відп.ред.), В.М. Кампо (відп. ред.). — К. : Купріянова, 2007. — 320 с.
- Кравченко В. В. Конституційне право України: навч. посібник. — Вид. 4-те, випр. та доп. — К. : Атіка, 2007. — 567 с.
- Лазор О. Д., Лазор О. Я., Чемерис А. О. Територіальна організація влади в Україні: навч. посіб. / Львівський регіональний ін-т держ. управління Національної академії держ. управління при Президентіві України. — К. : Дакор, 2007. — 576 с.
- Лисенков С. Л. Основи конституційного процесуального права: навч. посібник. — К. : Юрисконсульт; КНТ, 2007. — 270 с.
- Лінецький С. В. Законотворчість. Особливості та проблеми правового регулювання діяльності народного депутата у Верховній Раді України: коментар норм регламенту Верховної Ради України та суміжних правових актів / Програма сприяння Парламенту України / В. П. Крижанівський (заг.ред.), Е. Р. Рахімкулов (заг.ред.). — К. : Заповіт, 2007. — 160 с.
- Мартинюк Р. С. Реалізація принципу поділу влади в сучасній Україні: політико-правовий аналіз / Національний ун-т «Острозька академія». — Острог : Видавництво Національного ун-ту «Острозька академія», 2007. — 352 с.
- Основи місцевого самоврядування в Україні: навч. посібник / Чернівецький національний ун-т ім. Юрія Федьковича / П. М. Катеринчук (уклад.). — Чернівці : Рута, 2007. — 104 с.
- Питання парламентського права в актах Конституційного Суду України / Інститут законодавства Верховної Ради України / А. П. Яценюк (заг.ред.), В. О. Зайчук (упоряд.). — К. : Парламентське видавництво, 2007. — 472 с.

• Полевий В. І. Конституційна відповідальність політичних партій в Україні: монографія / Національна академія Служби безпеки України. — К.: НА СБУ, 2007. — 184 с.

• Рекомендації щодо законодавчого забезпечення конституційної, адміністративної та судової реформ / Центр політико-правових реформ ; Програма сприяння Парламенту України / О. Банчук (підгот.). — К.: Заповіт, 2007. — 52 с.

• Сердюк В. В. Верховний суд України в системі розподілу функцій влади: монографія. — К.: Істина, 2007. — 229 с.

• Скомороха В. Є. Конституційна юрисдикція в Україні: проблеми теорії, методології і практики. — К.: МП Леся, 2007. — 716 с.

• Совгіря О. В., Шукліна Н. Г. Конституційне право України: навч. посібник. — К.: Юрінком Інтер, 2007. — 632 с.

• Таманага Браян. Верховенство права: історія, політика, теорія / Андрій Іщенко (пер.). — К.: Видавничий дім "КМ академія", 2007. — 208 с.

• Тодика О. Ю. Народовладдя на трансформаційному етапі розвитку держави і суспільства: монографія / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого / О.В. Петришин (ред.). — Х.: Право, 2007. — 480 с.

• Усенко-Чорна Ж., Магера А., Чупахін О., Барабаш О., Воробйов О. Посібник з питань застосування законодавства про вибори народних депутатів України для членів дільничних виборчих комісій на позачергових виборах народних депутатів України 30 вересня 2007 року / Проект "Сприяння організації виборів в Україні-II"; Координатор проектів ОБСЄ в Україні. — К.: Нора-друк, 2007. — 240 с.

• Фісун О. А., Авксентьев О. Л., Баталов О. А., Звонков Є. Ю., Калекін Ю. В. Дослідження найбільш поширених у світі пропорційних виборчих систем і перспектив їх запровадження у національне державотворення та правотворення: аналітична доповідь / О.А. Фісун (заг. ред.). — К.: НІСД, 2007. — 120 с.

• Чушенко В. І., Заяць І. Я. Конституційне право України: підручник / Львівський національний ун-т ім. Івана Франка / В. І. Чушенко (заг. ред.). — К.: Ін Юре; Видавничий центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2007. — 485 с.

• Шаповал В. Н. Сравнительное конституционное право. — К.: Издательский дом "Княгиня Ольга", 2007. — 416 с.

• Шляхи оптимізації виборчої системи для парламентських та місцевих виборів в Україні. м. Київ, 20 березня 2007 року: доповіді, виступи, матеріали круглого столу / Інститут виборчого права. — К.: Фоліант, 2007. — 158 с.

• Юридична відповідальність за порушення законодавства про вибори народних депутатів України / Інститут законодавства Верховної Ради України; Академія правових наук України. Київський регіональний центр / О.Л. Копиленко (ред.). — К. : Парламентське вид-во, 2007. — 96 с.

2008

• Актуальні проблеми конституційного права та державотворення: зб. наук. пр. присвяч. 70-ій річниці з дня народження першого голови Конституційного Суду України Л.П. Юзькова / Хмельницький ун-т управління та права / В.М. Олуйко (голова ред.кол.). — Хмельницький : Вид-во Хмельницького ун-ту управління та права, 2008. — 355 с.

• Актуальні проблеми формування громадянського суспільства та становлення правової держави: збірник наук. пр. Міжнар. наук.-практ. конф., 5-6 червня 2008 р. / Черкаська обласна держ. адміністрація; Черкаська обласна рада; Черкаський національний ун-т ім. Б.Хмельницького / А.І. Кузьмінський (ред.рада) — Черкаси : Видавничий відділ ЧНУ ім.Б.Хмельницького, 2008. — 338 с.

• Аллан Т. Р. С. Конституційна справедливість. Ліберальна теорія верховенства права / Ростислав А. Семків (пер.з англ.). — К. : Києво-Могилянська академія, 2008. — 385 с.

• Байрачна Л. К., Барабаш Ю. Г., Веніславський Ф. В., Кичун В. І., Колісник В. П. Конституційне право України: підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закладів / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого / В.П. Колісник (ред.), Ю. Г. Барабаш (ред.). — Х. : Право, 2008. — 416 с.

• Барабаш Ю. Г. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права: монографія / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. — Х. : Право, 2008. — 220 с.

• Бесчастний В. М., Філонов О. В., Субботін В. М., Пашков С. М. Конституційне (державне) право зарубіжних країн: навч. посіб. — 2-ге вид., стер. — К. : Знання, 2008. — 467 с.

• Битяк Ю. П., Тодика Ю. М., Барабаш Ю. Г., Буроменський М. В., Колісник В. П., Тимченко І. А. Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т. Т. 2 : Конституційні засади правової системи України і проблеми її вдосконалення. / Академія правових наук України / В.Я. Тацій (голова редкол.вид.) — Х. : Право, 2008. — 574 с.

• Волянська Г. М., Кампо В. М., Ковтунець В. В., Оніщук М. В., Савчин М.В. Конституція і народний суверенітет в Україні: проблеми

теорії і практики реалізації: зб. наук. пр. / Товариство конституційного права / В. М. Кампо (заг.ред.), М. В. Савчин (заг.ред.). — К. : Час Друку, 2008. — 269 с.

- Ворона П. В. Місцеве самоврядування і політичні партії в Україні: монографія / Національна академія держ. управління при Президенті України; Харківський регіональний ін-т держ. управління. — Х. : Магістр, 2008. — 184 с.

- Гончаренко О.М. Права людини в Україні: навч. посіб. — К. : Знання, 2008. — 207 с.

- Горбунова Л. М. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади: монографія. — К. : Юніком Інтер, 2008. — 240 с.

- Двопалатний парламент: світовий досвід та українські реалії: монографія / Національний ін-т стратегічних досліджень. Регіональний філіал у м. Харкові / О.А. Фісун (заг.ред.). — Х. : Золоті сторінки, 2008. — 200 с.

- Державотворення та правотворення в Україні: проблеми та перспективи: матеріали Другої звітної наук. конф., 29 лютого 2008 р. / Т.В. Курило (упоряд.). — Л., 2008. — 424 с.

- Євгенєва А. М., Шкарлат Ю. Г. Законотворчість: участь громадськості у законодавчому процесі: інформ.-аналіт. дослідження / Програма сприяння Парламенту України університету Індіани США. Лабораторія законодавчих ініціатив — К. : Заповіт, 2008. — 96 с.

- Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: матеріали Венеціанської комісії, ОБСЄ/БДПЛ, ПАРЕ / Ю. Ключковський (ред.), О. Россоха (пер.), Л. Колісецька (пер.). — К. : Фада, ЛТД, 2008. — 340 с.

- Єзеров А. Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні: монографія / Одеська національна юридична академія. — О. : Юридична література, 2008. — 240 с.

- Застосування конституційного правосуддя у захисті конституційних прав і свобод громадян і вирішенні спорів про компетенцію суб'єктів влади / Верховна Рада України; Постійний представник Верховної Ради України у Конституційному Суді України. — К. : Парламентське видавництво, 2008. — 96 с.

- Збірник рішень судів за підсумками розгляду скарг і заяв суб'єктів виборчого процесу на позачергових виборах народних депутатів України 2007 року / Центральна виборча комісія / В.М. Шаповал (голова ред.кол.). — К. : ППВФ, 2008. — 700 с.

- Карпачова Н. І. Стан дотримання Україною міжнародних стандартів у галузі прав і свобод людини: спец. доп. Уповноваженого

Верховної Ради України з прав людини / Омбудсман України; United Nations in Ukraine. — К., 2008. — 263 с.

• Кафарський В. І. Політичні партії України: конституційно-правове регулювання організації та діяльності: монографія / Інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. — К. : Логос, 2008. — 560 с.

• Колодій А. М., Олійник А. Ю. Права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні: підруч. для студ. ВНЗ та працівників місцевого самоврядування. — К. : "Правова єдність", всеукраїнська асоціація видавців, 2008. — 350 с.

• Конституційний Суд у системі органів державної влади: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення: матеріали міжнар. конф., м. Київ, 16 травня 2008 року / Конституційний Суд України / К.О. Пігнаста (упоряд.), О.І. Кравченко (упоряд.). — К. : Ін Юре, 2008. — 567 с.

• Кравченко В. В. Конституційне право України: навч. посіб.. — Вид. 6-е, випр. та доп. — К. : Атіка, 2008. — 592 с.

• Куйбіда В. С., Куйбіда М. С., Бабінова О. О. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку місцевої демократії: монографія. — Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2008. — 467 с.

• Лінецький С. В., Крижанівський В. П. Законотворчість: Коментар до Регламенту Верховної Ради України / Програма сприяння парламенту України. — К. : К.І.С., 2008. — 400 с.

• Лялюк О. Ю. Основи організації і діяльності місцевих рад в Україні: монографія / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого / Ю.П. Битяк (ред.). — Х. : Право, 2008. — 288 с.

• Магера А. Й., Охендовський М. В., Погонюк В. А., Мазур Ю. О., Полякова А. А. Позачергові вибори народних депутатів України 2007 року: інформаційно - довідкове видання / Центральна виборча комісія / В.М. Шаповал (голова ред.кол.). — К. : Фенікс, 2008. — 704 с.

• Мінченко Р. М. Теоретико-правові проблеми організації та функціонування державної влади в умовах модернізації механізму української державності: монографія / Інститут законодавства Верховної Ради України. — О. : Фенікс, 2008. — 320 с.

• Наливайко Л.Р., Беляєва М.В. Тлумачний термінологічний словник з Конституційного права. Explanatory Terminological Dictionary on Constitutional Law / Запорізький юридичний ін-т Дніпропетровського держ. ун-ту внутрішніх справ. — Запоріжжя : Дніпропетровський металург, 2008. — 256 с.

• Портнов А. В. Правове регулювання конституційного судочинства в Україні: доктрина, суб'єкти і форми конституційного судочин-

ства, створення нових процесуальних інститутів: монографія / Інститут законодавства Верховної Ради України. — К. : Логос, 2008. — 203 с.

- Портнов А. В. Теоретичні основи формування конституційного судочинства в Україні: монографія. — К. : Логос, 2008. — 155 с.

- Прієшкіна О. В. Конституційний лад України: актуальні питання становлення, інституціоналізації та розвитку: монографія. — О. : Фенікс, 2008. — 280 с.

- Сазонов М. І. Український конституціоналізм: національне надбання чи гіркий досвід? / Харківський національний ун-т ім. В. Н. Каразіна. — Х. : Техностандарт, 2008. — 80 с.

- Сучасний конституціоналізм: досвід нових демократій: матеріали першого засідання УПКК (12-14 грудня 2006 року, м. Київ) / Українсько-Польський Клуб Конституціоналістів / Володимир Шаповал (ред.). — К. ; Л. : Юриспруденція, 2008. — 140 с.

- Чернецька О. В. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад за законодавством України: монографія. — К. : Скіф; КНТ, 2008. — 141 с.

- Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс: підручник. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — 472 с.

- Шемшученко Ю. С., Карпачова Н. І., Костецька Т. А., Воротіна Н. В., Суржинський М. І. Конституційні права, свободи і обов'язки людини і громадянина в Україні / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України / Юрій Сергійович Шемшученко (ред.). — К. : Юридична думка, 2008. — 251 с.

- Шемшученко Ю. С., Копиленко О. Л., Зайчук О. В., Оніщенко Н. М., Тарахонич Т. І. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: монографія / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України / Ю. С. Шемшученко (заг. ред.). — К. : Юридична думка, 2008. — 344 с.

- Шляхтун П. П. Конституційне право України: підручник. — К. : Освіта України, 2008. — 592 с.

- Щербак Ю. М., Міщук З. Р. Законотворчість: міжнародна діяльність Верховної Ради України і парламентів світу / Програма сприяння Парламенту України. — К. : Заповіт, 2008. — 112 с.

- Якою могла бути українська Конституція. Проекти громадянського суспільства / Школа політичної аналітики при НаУКМА ; Комітет виборців України ; Український незалежний центр політичних досліджень / Н. В. Линник (ред.). — К. : Лікей, 2008. — 64 с.

1.7. ДОДАТКИ.

Додаток 1.

Проект

БІЛА КНИГА

Української конституційної реформи

ФОРМА ДЕРЖАВНОГО ПРАВЛІННЯ

1. Україні необхідно залишатися в межах змішаної форми державного правління. Неприпустимими на сьогодні для України є так звані «чисті» форми правління – як президентська республіка, так і парламентська.

1.1. Президентська форма правління, яка передбачає жорсткий «поділ влади» і очолювання Президентом виконавчої влади, для України на сьогодні є неприйнятною, оскільки з великою ймовірністю буде призводити до:

президентських криз (зокрема, якщо Президент та парламентська більшість мають різні позиції щодо напрямів внутрішньої та зовнішньої політики держави), демократичні шляхи розв'язання яких у президентській республіці доволі обмежені, і тому в багатьох слаборозвинутих державах, що обрали таку форму правління, часто владні конфлікти переростають у збройні;

диктатури президента, масового порушення прав і свобод людини і громадянина. В умовах президентської форми правління цьому сприяє незрілість партійної політичної системи, корумпованість судової гілки влади, низький рівень правосвідомості політичних діячів, що, на жаль, сьогодні спостерігається в Україні, відсутність вільних та авторитетних ЗМІ.

1.2. Парламентська форма правління (за якої реалізується принцип одноособового верховенства Парламенту над виконавчою гілкою влади, тобто Уряд несе політичну відповідальність лише перед Парламентом) є неприйнятною для України, оскільки в умовах незрілої політичної системи, «політичної корупції», відсутності стійких парламентських традицій та формування негативної практики перенесення деструктивних форм політичної боротьби всередину владного механізму, домінування у свідомості політичної еліти переконання,

що «переможець повинен будь-якими засобами отримати все», а також відсутності авторитетної і незалежної судової влади буде призводити до:

узурпації влади однією політичною силою та панування Уряду над Парламентом;

парламентських криз (якщо політичні сили не навчаться домовлятися про формування більшості та/або Уряду на основі національних інтересів);

встановлення диктатури одного олігархічного клану, що аж ніяк не може бути корисним для суспільства, оскільки також призводить до масових порушень прав і свобод людини і громадянина.

1.3. Змішана форма державного правління характеризується насамперед дуалізмом у виконавчій владі. Враховуючи конкретні політичні та соціально-економічні реалії в Україні, дуалізм у виконавчій владі є скоріш позитивом, ніж недоліком для організації владного механізму в Україні, оскільки сприяє виробленню демократичних традицій взаємодії вищих органів влади, виступає запобіжником проявів узурпації влади як з боку парламентської більшості, так і з боку Президента, привносить елементи взаємоконтролю суб'єктів політики, що, в кінцевому підсумку, повинно зробити діяльність влади підконтрольною суспільству.

2. В межах обраної змішаної форми правління розділити владу необхідно між Парламентом (єдиним законодавчим органом), Президентом (главою держави, обраним всенародним голосуванням), Урядом (вищим органом виконавчої влади, який відповідальний за вироблення та реалізацію державної політики) та судовою гілкою влади з відокремленим Конституційним Судом України.

3. Роль Президента України в механізмі державної влади – контрольно-церемоніальна з деякими стримуючими повноваженнями у сфері законодавчої діяльності та деякими кадровими повноваженнями в сфері виконавчої влади, а також повноваженнями щодо виходу з кризових явищ у державному механізмі.

4. Вироблення державної політики

Визначальні повноваження щодо формування та реалізації державної політики закріплюються за Урядом. За Президентом

України залишається вплив на формування зовнішньої та безпекової політики.

ПОРЯДОК ФОРМУВАННЯ УРЯДУ

1. Вирішальну роль у процедурі формування Уряду слід залишити за Парламентом (парламентською більшістю, допускаючи і можливість формування «урядів меншості»).

1.1. Висунення кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України

Процедура висування кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України може реалізуватися кількома альтернативними варіантами:

варіант 1: внесення кандидатури на посаду Прем'єр-міністра Президентом України після консультацій з керівниками парламентських фракцій;

варіант 2: визначення кандидатури на посаду Прем'єр-міністра самою парламентською більшістю, в тому числі шляхом рейтингового голосування претендентів висунутих кожною фракцією;

варіант 3: визначення послідовності реалізації права внесення кандидатури на посаду Прем'єр-міністра: спочатку за варіантом 1, а в разі неотримання вотуму довіри сформованим Урядом, – за варіантом 2.

1.2. Формування кандидатом на посаду Прем'єр-міністра посадового та персонального складу Кабінету Міністрів та проекту Основних напрямків державної політики

Кандидат на посаду Прем'єр-міністра у конституційно встановлений термін (наприклад, два тижні) визначає посадовий та персональний склад Кабінету Міністрів, і разом з ним готує проект Основних напрямків державної політики (Програми діяльності Уряду) та представляє перед Парламентом.

1.3. Вотум довіри Уряду

Парламент протягом чітко встановленого терміну розглядає питання щодо схвалення проекту Основних напрямків державної політики, що означає надання довіри запропонованому складу Кабінету Міністрів України.

У випадку ненадання довіри Уряду процедура його формування повторюється. Якщо ж Парламент виявиться не в змозі сформувати й

з другої спроби Уряд, то Президент має право достроково припинити повноваження Парламенту.

Формування «урядів меншості» можливе у разі, коли і дострокові парламентські вибори не призвели до утворення у парламенті більшості. У цій ситуації можливий варіант, коли право на формування Уряду отримує найбільша фракція (або коаліція фракцій), що має відносну більшість голосів (наприклад, за умови, коли наявні крайні ліві та крайні праві партії у Парламенті, які сумарно мають більшість голосів, але не готові створити парламентську коаліцію).

1.4. Призначення членів Уряду

Формування Уряду має завершуватися формальним призначенням його членів на посади, що можливо:

варіант 1: шляхом формального призначення Президентом (як главою держави) своїми указами членів Уряду. При цьому підстави відмови Президента України призначити кандидатів на посади членів Урядів, якому Парламент вже попередньо надав довіру, повинні бути чітко визначені та полягати у невідповідності кандидата на посаду члена Уряду вимогам, що висуваються до нього законом, або недотриманні конституційно встановленої процедури формування Уряду;

варіант 2: шляхом прийняття Парламентом відповідних постанов. Такий варіант захищений від президентського впливу, але не захищений від порушення закону самим Парламентом.

1.5. Набрання повноважень новосформованим Кабінетом Міністрів

Сформований Кабінет Міністрів набуває повноважень і починає працювати після складення присяги не менше ніж двома третинами від його складу.

2. Звільнення членів Уряду можливо Парламентом лише за поданням Прем'єр-міністра України або з власної ініціативи члена Уряду (відставка).

3. Запровадження конструктивного вотуму недовіри Уряду. Висловлення недовіри працюючому Уряду полягає у початку процедури формування нового складу Уряду, а саме висунення нової кандидатури на посаду Прем'єр-міністра. Після цього відбувається процедура форму-

вання Уряду – формування кандидатом на посаду Прем'єр-міністра посадового та персонального складу Уряду і пропонування Парламенту проекту Основних напрямків державної політики. У разі отримання новим Урядом вотуму довіри він приводиться до присяги і набуває повноважень, а попередній Уряд автоматично вважається таким, що втратив повноваження.

ПАРЛАМЕНТАРИЗМ

1. Побудова Парламенту можлива на засадах однопалатності та двопалатності. При цьому незалежно від обраного варіанту побудови Парламенту формуватися Парламент повинен шляхом всеукраїнських загальних виборів:

Варіант 1: збереження однопалатного Парламенту забезпечить, порівняно з запровадженням двопалатного Парламенту, більшу оперативність у законотворенні та здійсненні інших функцій Парламентом, а також буде сприяти підвищенню авторитету Парламенту з боку інших гілок влади;

Варіант 2: перехід до двопалатного Парламенту зменшує ризик надмірного впливу на державну політику з боку політичної сили, яка контролює парламентську більшість, оскільки для тотального впливу необхідно буде мати більшість в обох палатах Парламенту та ще й тісну взаємодію між ними.

З огляду на існуючу парламентську практику підвищити ефективність та професіоналізм роботи Парламенту може розмежування парламентських функцій між двома палатами, введення підвищених вимог до представників верхньої палати Парламенту, послідовний розгляд законопроектів у двох палатах. За умов двопалатного Парламенту формування Уряду, контроль за його діяльністю, затвердження державного бюджету мають стати прерогативами нижньої палати Парламенту, а кадрові повноваження щодо призначення на позаурядові посади – верхньої палати Парламенту. Наприклад, голів Фонду державного майна та ресурсів, Антимонопольного комітету, Державної адміністрації телебачення та радіомовлення, Служби безпеки, Національного банку, а також Генерального прокурора саме верхня палата Парламенту:

варіант 1: призначає цих осіб за поданням Президента України;

варіант 2: дає згоду на призначення Президентом осіб на ці посади.

Також верхня палата Парламенту може призначати частину складу таких колегіальних органів як Рада Національного банку та Рада Національної ради з питань телебачення і радіомовлення. Інші частини цих органів мають призначати Президент, Уряд або нижня палата Парламенту і, відповідно, Асоціація банків або з'їзд журналістів.

Деякі повноваження мають здійснюватися палатами спільно: шляхом послідовного розгляду (прийняття законів) або на спільних засіданнях (призначення суддів Конституційного Суду України, оголошення дострокових президентських виборів, усунення Президента з поста в порядку імпичменту).

До представників верхньої палати Парламенту можливо встановити вищий віковий ценз, вищий ценз проживання. Також верхня палата може виступати як орган регіонального представництва.

2. Ввести традиційну форму парламентського контролю за діяльністю Уряду – інститут інтерпеляції (запит до міністра або Прем'єр-міністра щодо питань реалізації державної політики, відповідь на який обов'язково обговорюється в Парламенті), який безпосередньо пов'язаний з передбаченою в Конституції України колективною політичною відповідальністю Уряду перед Парламентом. При двопалатній побудові Парламенту інтерпеляція подається від групи депутатів нижньої палати, наприклад, у кількості, не меншій від мінімальної чисельності фракції у нижній палаті Парламенту.

3. Доцільно повернутися до чотирирічного строку повноважень Парламенту з фіксованим встановленням чергових парламентських виборів.

4. Чітке закріплення, що організація і порядок діяльності Парламенту встановлюється в Регламенті, що затверджується законом.

5. Скасування «імперативного мандату» народних депутатів України, тобто вилучення з підстав дострокового припинення повноважень народного депутата його невходження або вихід із складу депутатської фракції (блоку), від якої його було обрано.

6. Обмеження депутатської недоторканності вимогою надання згоди Парламентом (чи відповідною палатою Парламенту) на затримання чи арешт народного депутата до винесення вироку суду щодо нього.

7. Надання народним депутатам права суміщати свій мандат з роботою в Уряді (на посадах членів Кабінету Міністрів, заступників міністрів, тобто на політичних посадах у виконавчій владі).

8. Встановлення відповідальності за порушення вимог щодо особистого голосування народного депутата України на засіданнях Парламенту. Наприклад, позбавлення народного депутата України права голосування протягом місяця.

9. Зміна порядку прийняття рішень Парламентом. Встановити, що за загальним правилом рішення приймаються відносною більшістю голосів, тобто коли «за» проголосує більше, ніж «проти», як у більшості європейських парламентів. При цьому можна встановлювати кворум обов'язкової мінімальної присутності депутатів на засіданні (наприклад, $2/3$ або $1/2$). Такий порядок голосування уможливило б нормальну роботу Парламенту навіть у випадках незначної (навіть в один голос) переваги більшості над меншістю.

10. Ввести різні види законів: конституційні, органічні та звичайні, для прийняття яких встановлюється різна процедура.

Конституційними законами пропонується визначати закони про внесення змін і доповнень до Конституції України, які як виняток із загального правила приймаються двома третинами голосів народних депутатів від конституційного складу Парламенту. При цьому Президент України має право вето, яке долається також двома третинами від конституційного складу Парламенту на наступній сесії.

Органічними законами пропонується визначити кодекси та закони, на які є посилання в Конституції України (це мають бути статусні закони про органи державної влади, про судоустрій, про регіональне та місцеве самоврядування, процесуальні та процедурні кодекси, інші закони, стабільність яких особливо важлива для розвитку суспільства), що повинні прийматися більшістю від конституційного складу Парламенту. При цьому право вето Президента долається двома третинами від конституційного складу Парламенту.

Звичайні закони доцільно приймати відносною більшістю народних депутатів. При цьому право вето Президента долається більшістю від конституційного складу Парламенту.

11. Вилучення з тексту Конституції положень щодо формування, організації, діяльності та припинення діяльності «коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України» (парламентської більшості), зважаючи на політичний характер відповідних відносин.

12. Гарантування принципу безперервності роботи Парламенту шляхом чіткого закріплення, що повноваження Парламенту припиняються у день відкриття першого засідання новообраного Парламенту як при чергових парламентських виборах, так і у випадках дострокового припинення повноважень Парламенту.

ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ

1. Президент України обирається прямими загальними виборами та визнається главою держави, вищою посадовою особою в державі.

2. *Повноваження Президента* України в механізмі державної влади насамперед зумовлені його статусом глави держави. Фактично роль Президента можна визначити як контрольно-церемоніальну зі стримуючими повноваженнями як у сфері діяльності законодавчої влади, так і виконавчої, а також деякими повноваженнями для забезпечення нормального функціонування владного механізму у випадку урядових чи інших політичних криз.

2.1. *Більшість повноважень Президент має здійснювати за поданням відповідних (передбачених Конституцією) державних органів. Зокрема:*

2.1.1. Підписання законів чи застосування права вето щодо них.

2.1.2. Усі кадрові повноваження глави держави здійснюються на основі подань кандидатур на посади відповідними державними органами та не можуть тлумачитися як формування Президентом своєї «владної вертикалі». Так, глави дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях призначаються за поданням Міністерства закордонних справ України, вище командування Збройних Сил України – за поданням Міністерства оборони України.

Відмова Президента України призначати подані уповноваженим органом кандидатури на відповідні посади можлива, але за умови обов'язкового і відкритого для суспільства мотивування. Наприклад, якщо запропонована кандидатура не відповідає передбаченим зако-

ном кваліфікаційним вимогам або особа дискредитувала себе певними вчинками в минулому і тому не заслуговує довіри.

Щодо голів Фонду державного майна та ресурсів, Антимонопольного комітету, Державної адміністрації телебачення та радіомовлення, Служби безпеки, Національного банку, та також Генерального прокурора Президент України:

варіант 1: вносить подання щодо кандидатур на ці посади до Парламенту (до верхньої палати Парламенту);

варіант 2: призначає за погодженням з Парламентом (верхньою палатою Парламенту).

У формуванні суддівського корпусу Президент України бере участь через діяльність Вищої ради юстиції.

2.1.3. Присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та вищі спеціальні звання за поданням відповідного міністра, Генерального прокурора.

2.1.4. Має право ініціювати розгляд питань Урядом. При цьому Уряд зобов'язаний розглянути питання, проте не обмежений у своїх кінцевих рішеннях.

2.1.5. Призначення референдуму у встановлених Конституцією випадках.

2.2. Повноваження, які глава держави здійснює самостійно з власної ініціативи:

2.1.1. Звернення з посланнями до народу, посланнями до Парламенту, зокрема зі щорічним посланням до Верховної Ради України у сфері зовнішньополітичної діяльності держави та національної безпеки і оборони, де визначаються основні напрямки зовнішньої та безпекової політики. Визначені главою держави напрямки державної політики є обов'язковими для врахування Урядом при формуванні Основних напрямків державної політики.

2.1.2. Право законодавчої ініціативи.

2.1.3. Президент наділяється широкими повноваженнями щодо оголошення дострокових парламентських виборів, тобто Президент має право достроково припинити повноваження Парламенту не лише з чітко визначених підстав неналежного виконання попереднім Парламентом своїх повноважень (а саме, несформованість Уряду або взагалі непрацездатність Парламенту протягом певного періоду), а і з політичних підстав, тобто коли Президент вважає, що прийняті Парламентом рішення не відповідають національним інтересам і не

підтримуються виборцями, а отже, внаслідок дострокових виборів буде обрано новий склад Парламенту, який прийме інші рішення щодо спірного питання.

Як варіант з метою упередження зловживання главою держави цими повноваженнями закріплюється право новообраного Парламенту у разі проведення дострокових виборів не з підстав неналежного виконання попереднім Парламентом своїх повноважень оголошувати дострокові президентські вибори. Процедура оголошення дострокових президентських виборів могла б бути такою: розгляд питання на першому засіданні новообраного Парламенту; прийняття рішення двома третинами від конституційного складу Парламенту (за умов введення двопалатного Парламенту – на спільному засіданні двох палат двома третинами від конституційного складу Парламенту).

2.1.4. Право звернення до Конституційного Суду щодо неконституційності актів та дій (бездіяльності) Парламенту, Уряду, міжнародних договорів, що вносяться до Парламенту, щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України. При цьому Президент України позбавляється права зупиняти дію актів Уряду з мотивів їх неконституційності з одночасним внесенням відповідного подання до Конституційного Суду України.

Як варіанти можливо:

- надати Президенту право зупиняти дію актів Уряду з мотивів їх неконституційності лише стосовно питань зовнішньополітичної діяльності, національної безпеки та оборони держави;

- наділити Президента лише правом порушити це питання перед Конституційним Судом, який вже при розгляді справи на власний розсуд може зупинити дію акту до моменту прийняття свого кінцевого рішення.

2.1.5. Президент України залишається Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України.

2.1.6. Внесення до Парламенту подання про оголошення стану війни, стану, що загрожує національній безпеці, приймає рішення про використання військових формувань.

2.1.7. Приймає рішення про мобілізацію та введення воєнного стану, а також про введення надзвичайного стану.

2.1.8. Нагороджує державними нагородами, президентськими відзнаками.

2.1.9. Приймає рішення про прийняття до громадянства України, припинення громадянства України, надання притулку в Україні.

2.1.10. Здійснює помилування.

2.1.11. Призначає частину складу Ради Національного банку та Національної ради з питань телебачення і радіомовлення:

варіант 1: третину складу рад за умови призначення інших третин – Парламентом та відповідно Асоціацією банків або з'їздом журналістів;

варіант 2: половину складу рад за умови призначення іншої половини Парламентом.

2.1.12. Створює для здійснення своїх повноважень допоміжні органи та служби.

2.3. Президент позбавляється:

2.3.1. Права звільняти суддів Конституційного Суду України.

2.3.2. Права призначати голів місцевих державних адміністрацій. Доцільно концептуально змінити підходи до процедури призначення на ці посади. Голови місцевих державних адміністрацій повинні призначатися на конкурсній основі з відповідних державних службовців Вищою радою державної служби (незалежного колегіального органу) або Урядом за поданням Вищої ради державної служби.

2.3.3. Права скасовувати акти Ради міністрів АРК (яке переходить до Уряду).

Як варіант: можливе закріплення за Президентом більш широких повноважень щодо реалізації державної політики з власної ініціативи, проте з обов'язковим узгодженням його політичних позицій з Урядом. Механізмом такого узгодження є інститут контрасигнації, тобто набуття чинності указів Президента лише після і за умови їх підписання Прем'єр-міністром та відповідальним міністром.

3. Повернення до фіксованого часу проведення президентських виборів.

4. Спрощення процедури імпідменту Президента України. А саме, виключити участь Верховного Суду та встановити, що рішення про усунення Президента з поста в порядку імпідменту приймається Парламентом (або на спільному засіданні палат Парламенту) двома третинами від його конституційного складу.

5. Повноваження Ради національної безпеки і оборони України як координуючого та контролюючого органу з питань національної безпеки і оборони доцільно обмежити державним станом, що загрожує національній безпеці України. Президент України, який очолює Раду національної безпеки і оборони, скликає Раду лише у випадку оголошення стану, який загрожує національній безпеці та обороні. При цьому Президент має право оголосити такий стан з одночасним внесенням відповідного подання до Парламенту. Парламент в цьому випадку наділяється контрольними повноваженнями та має право скасування рішення Президента України кваліфікованою більшістю (2/3 від конституційного складу).

СИСТЕМА ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

1. Чітко встановити систему органів виконавчої влади, зокрема види центральних органів виконавчої влади (наприклад, міністерства та урядові органи) та місцеві органи виконавчої влади.

Окремо передбачити функціонування «незалежних регуляторів» – колегіальних органів, що здійснюють регулювання у сфері природних монополій та на суміжних ринках. При цьому у Конституції доцільно установити порядок формування незалежних регуляторів, який гарантував би їх достатню автономність від глави держави, Уряду та Парламенту, а також політичну нейтральність та професійність.

2. Закласти принцип розмежування політичної та адміністративної сфер у організації виконавчої влади. Для цього доцільно визначити роль міністра як керівника міністерства, який проводить державну політику у відповідній сфері та несе за це відповідальність. Можливим варіантом є встановлення повноважень Прем'єр-міністра та фіксація посади Державного секретаря Кабінету Міністрів. Також доцільно ввести у владний механізм державний орган з особливим статусом (Вища рада державної служби), який би відповідав за формування професійної державної служби та міг би стати основним бар'єром на шляху спроб політичного впливу на кадрову політику в державній службі. При цьому порядок формування такого органу повинен здійснюватися на засадах: забезпечення кількісного переважання у її складі професійних службовців (в тому числі у відставці); введення до її складу кількох членів за посадою (наприклад, Державного секрета-

ря Кабінету Міністрів України); недопущення домінування у її складі якоїсь із гілок влади або політичної сили.

Також доцільно зафіксувати принципи державної служби: патріотизм, професійність та політична нейтральність.

3. Статус Національного банку та Прокуратури визначити у конституційному розділі щодо виконавчої влади.

4. Чітко встановити функції прокуратури, які обмежити підтриманням державного обвинувачення в суді; представництвом у суді інтересів держави, а також громадянина у випадках, визначених законом; наглядом за додержанням законів при оперативно-розшуковій діяльності, дізнанні, досудовому слідстві, виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

5. У зв'язку з завершенням в основному приватизації державного майна, доцільно покласти на Фонд державного майна відповідальність також за збереження і законне використання землі та інших природних ресурсів. З цієї причини змінити його назву на **Фонд державного майна та ресурсів.**

6. Конкретизувати склад Уряду шляхом встановлення кількості віце-прем'єр-міністрів.

7. Місцеві державні адміністрації

Необхідно забезпечити функціонування місцевих державних адміністрацій лише на одному рівні адміністративно-територіального устрою та встановити основи їх статусу як місцевих органів виконавчої влади префекторального типу, які реалізують повноваження щодо:

- контролю і нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування;
- координації місцевих органів виконавчої влади спеціальної компетенції.

Це можливо зробити одним із двох способів:

варіант 1: запровадити районні державні адміністрації (за умови, що районів буде приблизно 150), передбачивши, що районна державна адміністрація центру регіону також здійснює додаткові повнова-

ження щодо контролю та нагляду за законністю діяльності органів регіонального самоврядування;

варіант 2: запровадити регіональні державні адміністрації, надавши їм можливість розміщувати свої підрозділи в районах (за умови, що районів буде більше 200).

АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ

1. Замінити термін «територіальний устрій» на термін «адміністративно-територіальний устрій».

2. Встановити, що адміністративно-територіальний устрій України ґрунтується на засадах повсюдності місцевого самоврядування (міське самоврядування поширюється на всю територію України, окрім територій зі спеціальним статусом).

3. Встановити, що систему адміністративно-територіального устрою України складають адміністративно-територіальні одиниці рівнів регіону, району, а також:

варіант 1: муніципалітету, волості;

варіант 2: громади;

варіант 3: округи.

4. Щодо регіонального поділу території України можливо:

варіант 1: не закріплювати в Конституції поділ території України на конкретні регіони;

варіант 2: закріпити поділ території України на 14–16 регіонів;

варіант 3: залишити існуючий поділ території України на 24 області.

5. Забезпечити конституційне регулювання особливостей статусу Автономної Республіки Крим як регіону України у контексті даного розділу Конституції.

6. Щодо закріплення статусу столиці України – міста Києва можливо:

варіант 1: встановити спеціальний статус Київського (столичного) округу. До складу даного округу окрім міста Києва включити райони Київської області, які перебувають у зоні тяжіння до міста Києва;

варіант 2: залишити існуюче конституційне регулювання статусу міста Києва.

7. Щодо статусу міста Севастополя:

варіант 1: ліквідувати спеціальний статус міста Севастополя після 2017 року;

варіант 2: встановити спеціальний статус міста Севастополя (як військово-морської бази України), зі складу якого вилучити сільські райони та приєднати їх до території Автономної Республіки Крим;

варіант 3: включити місто Севастополь до спеціального округу Південний Берег Криму (це можливо реалізувати лише в рамках процедури, визначеної у частині другій статті 7 Конституції Автономної Республіки Крим);

варіант 4: залишити існуюче конституційне регулювання статусу міста Севастополя.

8. Забезпечити поділ України приблизно на 150 районів із середньою чисельністю населення 250 тис., не враховуючи великих міст, які не підлягатимуть поділу на адміністративні райони, а лише на муніципальні.

9. Не ототожнювати адміністративно-територіальної одиниці з населеним пунктом. Встановити, що існування адміністративно-територіальної одиниці можливо тільки за умови спроможності органів публічної влади даної одиниці забезпечити надання на належному рівні мінімального переліку адміністративних послуг, встановлених законом України.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

1. Визначити місцеве самоврядування не тільки правом, але і спроможністю територіальної громади – жителів села, об'єднання сіл (округи), міста, самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України.

2. Вилучити положення щодо громади району у місті, тим самим ліквідувати такий вид адміністративно-територіальної одиниці, як район у місті. Таким чином забезпечити існування єдиної

територіальної громади міста, надавши їй право самостійно запроваджувати поділ на муніципальні райони чи округи.

3. Встановити, що органи місцевого самоврядування району здійснюють повноваження на основі принципу субсидіарності і формуються місцевими радами громад відповідно до закону України (непрямі вибори).

4. Встановити, що територіальна громада на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років обирає відповідного сільського, міського голову.

5. Встановити, що статус голів та виконавчих органів місцевих рад визначається законом та статутами територіальних громад.

6. Встановити вимогу щодо достатності (адекватності) матеріальних та фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування для реалізації власних і делегованих повноважень.

7. Вилучити можливість делегування повноважень органами місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям.

8. Надати всеукраїнським об'єднанням територіальних громад часткове право законодавчої ініціативи – вносити поправки до проектів актів Парламенту з питань, які стосуються сфери місцевого самоврядування.

РЕГІОНАЛЬНЕ САМОВРЯДУВАННЯ

1. Визначити ради регіонів органами регіонального самоврядування та передбачити створення виконавчих комітетів цих рад.

2. Закріпити за органами регіонального самоврядування повноваження щодо:

- соціально-економічного розвитку регіону (планування та сприяння залученню інвестицій у розвиток регіону);
- розвитку транспортної інфраструктури регіонального значення;
- охорони навколишнього середовища;

- охорони здоров'я (спеціалізована медична допомога);
- підтримки та розвитку культури (філармонії, театри, музейна справа) та спорту;
- забезпечення спеціалізованої середньої освіти (професійно-технічна освіта, школи-інтернати спеціального профілю).

ПРАВОСУДДЯ

1. Заснувати систему судів загальної юрисдикції у повній відповідності до принципів спеціалізації, територіальності та інстанційності. У цій системі діють місцеві та апеляційні суди, межі судових округів яких повинні визначатися відповідно до закону. Судами касаційної інстанції в системі судів загальної юрисдикції будуть вищі спеціалізовані суди. Верховний Суд України як найвищий судовий орган у системі судів загальної юрисдикції забезпечуватиме однакове застосування норм права усіма судами загальної юрисдикції.

Суд одного рівня не повинен поєднувати функції різних інстанцій в однакових справах.

Наділити повноваженнями щодо здійснення правосуддя у нескладних справах у територіальних громадах виборних мирових суддів.

2. Запровадити безстрокове призначення суддів у суди загальної юрисдикції. Для окремих категорій суддів може запроваджуватися випробувальний термін до трьох років. Процедура призначення суддів, у тому числі на посаду до суду вищого рівня, має бути конкурсною.

Передбачити обов'язкову спеціальну підготовку до суддівської роботи в Академії суддів України із складанням кваліфікаційного іспиту перед незалежним органом – Вищою кваліфікаційною комісією суддів. За її рекомендацією рішення про призначення на посаду судді прийматиме Вища рада юстиції.

3. Відновити інститут зупинення повноважень судді у разі звинувачення його у вчиненні злочину з рішенням Вищої ради юстиції. Зупинення повноважень судді також мало б застосовуватися в разі участі його у виборах як кандидата.

4. Для здійснення дисциплінарного провадження щодо суддів створити Дисциплінарну комісію суддів, яка б більш ніж наполовину складалася із суддів, зокрема з тих, що вийшли у відставку. Члени Дисциплінарної комісії протягом терміну своїх повноважень мають діяти на постійній основі.

5. Розмежувати у Конституції підстави для звільнення судді за рішенням Вищої ради юстиції та підстави для автоматичного припинення його повноважень. Підстави для припинення повноважень судді без спеціального на те рішення доповнити такими випадками: закінчення строку, на який призначено суддю, досягнення ним 65 років, набрання законної сили обвинувального вироку щодо судді, припинення його громадянства, визнання його судом безвісно відсутнім або оголошення померлим.

Передбачити можливість звільнення судді з посади у разі допущення грубого або систематичного порушення суддівських обов'язків, що підриває авторитет та довіру до правосуддя.

6. У разі наявності у суді тимчасово вільної посади судді передбачити можливість залучення до виконання суддівських повноважень суддю, який вийшов у відставку.

7. Встановити, що Голову Верховного Суду України, голову вищого спеціалізованого суду, їхніх заступників обирають на посаду та звільняють з посади шляхом таємного голосування збори суддів відповідного суду. Голів місцевих та апеляційних судів та їхніх заступників призначатиме на посаду за результатами конкурсу та звільнятиме з посади Вища рада юстиції в порядку, встановленому законом.

8. Змінити підхід до формування Вищої ради юстиції. Вища рада юстиції має складатися з 21 члена:

- 1) головою є Президент України;
- 2) з'їзд суддів України призначає 10 членів з числа суддів або суддів, що вийшли у відставку;
- 3) Верховна Рада України і Президент України – по два члени з числа науковців;
- 4) з'їзд адвокатів України – двох членів;
- 5) всеукраїнська конференція працівників прокуратури – одного члена;

5) за посадою входять Голова Верховного Суду України, Генеральний прокурор України та Міністр юстиції України.

ОХОРОНА ТА ЗАХИСТ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

1. Гарантувати принцип безперервності роботи Конституційного Суду України шляхом ротації третини складу Конституційного Суду кожні три роки та встановлення правила, що повноваження суддів Конституційного Суду у випадку настання йому 65 років припиняються з моменту вступу на посаду його наступника, тобто нового судді Конституційного Суду.

2. Змінити порядок призначення та звільнення суддів Конституційного Суду. З суб'єктів призначення суддів Конституційного Суду виключити з'їзд суддів. Право призначати по дев'ять суддів Конституційного Суду надати Парламенту (при двопалатному Парламенті – на спільному засіданні палат Парламенту) та Президенту. При цьому повноваження Президента, Парламенту обмежити відкритим списком претендентів на посади суддів Конституційного Суду. Правом формувати такий список претендентів наділити спеціально утворену комісію з числа суддів Конституційного Суду у відставці та інших авторитетних правників, які за віком не можуть претендувати на посади суддів цього Суду (така комісія відіграватиме роль кваліфікаційної комісії для суддів Конституційного Суду). Склад цієї комісії затверджується з'їздом представників юридичних навчальних закладів, наукових установ і громадських організацій.

3. Встановити додаткову вимогу до суддів Конституційного Суду стосовно стажу роботи у сфері публічного права.

4. Наділити фізичних та юридичних осіб правом звернення до Конституційного Суду з конституційними скаргами щодо порушення їх прав і свобод.

5. Розширити повноваження Конституційного Суду України конституційними спорами щодо конституційності дій (бездіяльності) Парламенту, Президента, Уряду при здійсненні ними своїх конституційних повноважень. При цьому наділити правом звернення до Суду лише можливих учасників цих конфліктів – Парламент, Президента, Уряд.

6. Для оптимізації роботи Конституційного Суду закріпити повноваження Суду приймати рішення не на його пленарних засіданнях (тобто повним складом Суду), а у складі шести або дев'яти суддів. Тобто передбачити у Конституційному Суді формування відповідних колегій (або палат) з розподілом між ними повноважень. При цьому передбачити можливість винесення на пленарні засідання Конституційного Суду складних справ у випадку рівного розподілу голосів у колегіях, розгляд справ щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента з поста в порядку імпичменту.

7. Встановити механізм здійснення установчої влади народу шляхом прийняття нової Конституції України.

Для цього передбачити формування (шляхом всенародного обрання) в механізмі державної влади спеціально уповноваженого органу установчої влади народу для підготовки проекту нової Конституції України (Конституційної Асамблеї). До повноважень Конституційної Асамблеї України віднести: розробку проекту нової редакції Конституції України у разі проголошення всеукраїнського референдуму щодо затвердження нової редакції Конституції України за народною ініціативою; доопрацювання проекту нової редакції Конституції України у разі ініціювання прийняття нової редакції Конституції України Президентом України або не менш як однією другою народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України; прийняття рішення про винесення проекту нової редакції Конституції України на затвердження всеукраїнським референдумом; прийняття рішення про підтвердження незмінності Конституції України.

Заборонити членам Конституційної Асамблеї займати посади Президента України, члена Кабінету Міністрів України та заступника міністра, керівника центрального органу виконавчої влади та його заступника, бути народним депутатом України, суддею Конституційного Суду України або судів загальної юрисдикції як під час роботи Конституційної Асамблеї, так і після прийняття відповідної нової Конституції протягом 5 років.

Прийнята Конституційною Асамблеєю Конституція України остаточно ухвалюється на всенародному референдумі.

ЗЕЛЕНА КНИГА

Української конституційної реформи

ВСТУП

1. Ключові проблеми оптимізації Конституції України

- 1.1. Стан та вади українського конституціоналізму
- 1.2. Гарантії конституційних прав та свобод людини і громадянина
- 1.3. Критичні питання регламентації форми державного правління
 - 1.3.1. Взаємодія гілок влади
 - 1.3.2. Питання парламентаризму
 - 1.3.3. Статус глави держави
 - 1.3.4. Система органів виконавчої влади
- 1.4. Проблеми судової гілки влади
- 1.5. Проблеми конституційної юрисдикції
- 1.6. Проблеми територіального устрою та місцевого самоврядування
- 1.7. Проблеми зміни Конституції України

2. Механізми оновлення Конституції України

- 2.1. Визнання Конституційним Судом України Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року неконституційним
- 2.2. Внесення змін до Конституції України у порядку, який визначений Розділом XIII Конституції України
- 2.3. Ухвалення нової редакції Конституції України
 - 2.3.1. Внесення змін до розділу XIII Конституції України з метою встановлення порядку прийняття нової Конституції України органом установчої влади
 - 2.3.2. Ухвалення Конституції України у новій редакції на всеукраїнському референдумі за ініціативою влади
 - 2.3.3. Ухвалення Конституції України у новій редакції на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою

ВСТУП

Ухвалення змін до Конституції України в грудні 2004 року проходило у вкрай напруженій політичній обстановці. Основні політичні сили досягли досить хиткого компромісу щодо основних положень оновленої Конституції за рахунок якості та узгодженості окремих її положень. Від часу остаточного набрання чинності конституційними нововведеннями минуло лише півтора року, а суспільство вже встигло відчутти негативні прояви дії нової редакції Конституції. Латентний конфлікт між гілками влади, який був закладений у нововведеннях Конституції України, призвів до компетенційних суперечок між Президентом, Урядом і Парламентом тощо.

Однією з причин, яка стала на заваді комплексному оновленню змін до Конституції із урахуванням демократичного досвіду незалежної України, була відсутність справжнього громадського та експертного обговорення законопроекту про внесення змін до Конституції та поспішність, з якою вже в сам Проект безпосередньо перед голосуванням були внесені правки. При цьому були знехтувані висновки міжнародної спільноти в особі авторитетної Венеціанської комісії, і всупереч апробованим на практиці рекомендаціям зарубіжних вчених було внесено в Проект декілька досить неоднозначних норм. Концептуально конституційна реформа задумувалася і реалізовувалася безвідносно до потреб українського суспільства, оскільки основна мета конституційних змін обумовлювалася тимчасовим політичним інтересом та полягала в обмеженні повноважень діючого Президента України. Однак виголошені на сьогодні Президентом України ініціативи щодо оновлення нашої Конституції дають надію, що буде відкрита нова сторінка в історії вітчизняного конституціоналізму, яка розпочнеться із закладення необхідних політичних та правових передумов для підготовки оптимального тексту нової Конституції України.

На сучасному етапі розвитку конституціоналізму в Україні стало особливо відчутно, що принциповим для успішного розвитку держави є не лише якісний демократичний зміст Конституції, а й **практична дієвість Основного Закону держави**. Зокрема, закріплених нею принципів, таких як верховенство права, законність, пріоритет прав людини, поділ влади та ін. Аналіз українських політико-правових процесів свідчить, що однією з головних причин політичних криз, які пережила та переживає Україна, є не стільки недоліки тексту

Конституції України, скільки відсутність належної політико-правової культури, поваги до Основного Закону, несприйняття представниками влади принципу верховенства права. На практиці це означає, зокрема, необхідність при застосуванні норм права та їх тлумаченні керуватися в першу чергу інтересами людини і суспільства.

Внаслідок відсутності стратегічного мислення на рівні представників політичної еліти конституційні зміни з'явилися як результат численних політичних компромісів, для яких несуттєвим виявилось дотримання принципу верховенства права, правил юридичної техніки, процедури внесення змін до Конституції України. Так, Національна комісія зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права у «Висновку щодо дотримання конституційної процедури під час внесення змін до Конституції України та щодо відповідності внесених змін загальним засадам Конституції України і європейським стандартам» зазначила, що зміни до Конституції України, по-перше, внесені з порушенням конституційної процедури, по-друге, не відповідають загальним засадам Конституції України 1996 року та європейським стандартам. Ще до ухвалення Закону № 2222-IV більшість науковців та експертів висловлювали своє негативне ставлення до змісту конституційних змін, а пізніше наголошували на порушенні процедури їх внесення.

Домінуючою ознакою всієї правової системи України стало відчуття тимчасовості чинної Конституції України та існування можливості подальших порушень конституційних положень з боку органів державної влади.

Така загрозлива ситуація в державі та можливі спекуляції конституційними змінами з боку політиків змушують нас, як не зацікавлену у владі сторону, яка прагне розвивати і зміцнювати демократичну, правову, соціальну державу – Україну, **розпочати процес суспільного обговорення конституційної реформи**. Для цього було обрано прийняту європейськими традиціями форму комунікації з суспільством через підготовку та оприлюднення тематичних дискусійних матеріалів у форматі Зеленої книги української конституційної реформи.

1. КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ ОПТИМІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

СТАН ТА ВАДИ УКРАЇНСЬКОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ

Нині Україна знаходиться на стадії утвердження себе як правової держави – запровадження основних принципів функціонування правових держав, становлення інститутів громадянського суспільства.

Враховуючи об'єктивну складність цього процесу, слід констатувати, що протягом часу дії Конституції України владою не були належним чином сприйняті принципи правової держави, такі як верховенство права, законність, пріоритет прав людини, поділ влади тощо.

З огляду на це, у Розділі I «Загальні засади» Конституції нами виділяються такі проблемні моменти:

Розмитість принципу верховенства права внаслідок поєднання його з принципом пріоритету Конституції та прямої дії її норм. Закріплення принципу верховенства права у частині першій статті 8 КУ та подальше встановлення у абзацах другому, третьому цієї ж статті пріоритету Конституції та прямої дії її норм сприяє неправильному розумінню цього принципу. Внаслідок цього у теоретичних працях з'являється визначення верховенства права як верховенства Основного Закону, що призводить до неправильного розуміння державними органами, їх посадовими особами цього важливого принципу.

Проблеми закріплення принципу народовладдя у Конституції України. Згідно з частиною третьою статті 5 КУ право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові. Згідно з порядком внесення змін до Конституції (розділ XIII КУ) Парламент уповноважений змінювати усі розділи Конституції України (крім розділів I, II, XIII) без безпосередньої участі народу. В аспекті цих положень при зміні Конституції України в порядку, визначеному Розділом XIII, виникали питання конституційності змінювати усі конституційні положення (крім положень розділів I, II, XIII) Парламентом без безпосередньої участі народу, оскільки у цих положеннях також встановлюється конституційний лад України. Так, виникало питання: чи не є узурпацією Парламентом влади при зміні, наприклад, форми державного правління без безпосередньої участі народу тощо.

У період Помаранчевої революції перед суспільством виникали питання щодо права народу на опір, його межі, законні способи його прояву. Пропонується обговорити доцільність регламентації права на опір, встановлення додаткових механізмів здійснення народовладдя. Так, можливими варіантами є: 1) послідовне закріплення установчої влади народом (наприклад, наділити повноваженнями щодо прийняття нової Конституції України, внесення змін до розділів I, III, XIII КУ спеціально уповноважений орган, який обирається для цього народом (Конституційна Асамблея) з наступним ухваленням його рішення на всеукраїнському референдумі); 2) уточнення виключного права народу визначати та змінювати основи конституційного ладу; 3) фіксація права народу на опір, якщо передбачені Конституцією засоби не можуть бути використані для захисту його прав і свобод.

Недостатній розвиток інститутів громадянського суспільства. Протягом одинадцяти років дії чинної Конституції влада не усвідомила належним чином вторинність інтересів держави та свою функцію служіння громадянському суспільству. Можливо, слід прямо закріпити в загальних положеннях підпорядкованість держави служінню громадянському суспільству.

Перманентне порушення принципу поділу влади між гілками, невирішеність питання щодо статусу державних органів, які не належать до жодної з гілок влади. У статті 6 Конституції закріплений принцип поділу влади, причому у частині другій вказується, що органи законодавчої, виконавчої і судової гілок влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. Межі компетенції гілок влади повинні встановлюватися Конституцією, а обов'язок усіх державних органів та органів місцевого самоврядування діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами, встановлюється принципом законності у статті 19. При цьому Конституція України жодним чином не торкається питання щодо органів державної влади, які не належать до однієї з трьох гілок влади.

Немає чітко встановленої системи ієрархії норм. Відсутнє визначення ієрархії міжнародних договорів та нормативно-правових актів внутрішнього законодавства. Конституція не містить загального положення щодо співвідношення між законами, що приймаються Парламентом, обов'язковими на території України

указами та розпорядженнями Президента, а також обов'язковими для виконання постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України. У зв'язку з цим виникають запитання, які можуть призводити до інституційних спорів. Також невизначеність є щодо пріоритетності внутрішнього чи міжнародного законодавства. Ці питання доцільно чітко вирішити на рівні Конституції.

Слабкість політичної системи. Багато ускладнень у механізм державної влади привносить відсутність традицій у політиці, стійких політичних партій (їх блоків) з чітко встановленими політичними програмами. «Загальні засади» Конституції не встановлюють засад політичної діяльності. Можливо слід розглянути питання щодо доцільності врегулювання основних положень щодо політичних партій, право на опозицію у розділі I Конституції, передбачити, що заборонені види політичної діяльності мають бути визначені саме на конституційному рівні, а не в законі тощо.

Недоліки конституційного регулювання правового статусу землі. Так, положення статей 13, 14 КУ не дають можливості чітко визначити, які правові наслідки тягне за собою визначення землі як об'єкту власності Українського народу, не дає чіткої відповіді щодо приватної власності на землю, що в кінцевому рахунку гальмує приватновласницькі відносини та сприяє корупції у сфері державного регулювання земельних питань. Незрозумілим залишається співвідношення норм статей 13–14 Конституції щодо землі як об'єкту власності Українського народу та норми частини першої статті 142 Конституції, згідно з якою матеріальною основою місцевого самоврядування є земля та природні ресурси, що знаходяться у власності територіальних громад.

Неповне встановлення державних символів, а саме державного гербу та державного гімну. Нечітке встановлення державних символів на конституційному рівні може призвести до штучного підняття певними політичними силами у передвиборний період цих питань (наприклад, як питання мови) та подальшу їх зміну. На сьогодні питання щодо гімну України повністю вирішене – суспільство позитивно його сприймає, останній вже сприяє ідентифікації нашої держави на міжнародному рівні. Положення щодо гербу України потребують уточнення.

Проблема державної мови. Держава на сьогодні не справляється зі своїм обов'язком щодо забезпечення всебічного розвитку і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя

на всій території України, оскільки багато політичних діячів свідомо розмовляють російською мовою та штучно привносять у суспільство проблему введення другої державної мови, ставлять це одним з пріоритетів своєї політики.

Відсутність уніфікації конституційних термінів часто породжує зайві конституційні спори щодо тлумачення конституційних положень та привносить складності в галузеве законодавство. Так, у тексті Основного Закону України використовуються різні назви державних органів: органи державної влади, державні органи, органи держави, органи влади. Термін «законодавство» у Конституції України вживається у різних значеннях: або як синонім терміну «закон» (формальний закон), або як термін, що позначає сукупність різних нормативно-правових актів. Сумнівним для вживання у конституційному тексті видається термін «правоохоронні органи» тощо.

ГАРАНТІЇ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

Незважаючи на конституційне закріплення людини, її життя і здоров'я, честі і гідності найвищою соціальною цінністю, ми змушені констатувати низький рівень утвердження та юридичного забезпечення державою гарантій дотримання прав та свобод людини і громадянина.

Укоріненість у суспільній свідомості політичних і громадянських прав як таких, що походять від держави, сприйняття держави як інституту, що знаходиться над законом, контроль за яким з боку громадян практично неможливий, взагалі відсутність конструктивної співпраці суспільства і державних органів, на наш погляд, є причинами недостатнього рівня гарантованості деяких прав і свобод громадян. Негативний вплив на забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина спричиняє фактичне порушення Конституції суб'єктами влади. Так, часто владні суб'єкти керуються політичними домовленостями та нехтують нормами та принципами права, оскільки практика дотримання конституційних принципів і норм так і не стала обов'язковою умовою здійснення влади.

У сфері забезпечення прав і свобод людини і громадянина наявні такі проблеми:

1. Декларативність соціально-економічних прав. Закріплені конституційні права соціально-економічного характеру мають декларативний характер з огляду на проблемність їх захисту в суді. Держава фактично відмовилась від позитивних обов'язків щодо забезпечення належної реалізації соціально-економічних прав. У 2006 році Україна ратифікувала Європейську соціальну хартію, що накладає на неї міжнародні зобов'язання щодо дотримання європейських стандартів соціально-економічних прав людини.

2. Поєднання принципу рівності громадян у конституційних правах та принципу рівності громадян перед законом і судом. Основний Закон закріплює вказані важливі принципи у одному реченні, що ускладнює розуміння цих принципів та призводить до погіршення захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина.

3. Проблема звуження обсягу існуючих прав і свобод. Частина третя статті 22 КУ при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів встановлює заборону звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. Реалізація цієї заборони для держави є проблематичною та вже викликала спори щодо неконституційності певних законів. Об'єктивно можуть виникати в державі періоди, коли необхідно, враховуючи конкретну суспільну проблему, збільшувати або звужувати обсяг існуючих прав громадян.

4. Відсутність на конституційному рівні заборони смертної кари. Україна на сьогодні фактично відмовилася від засудження до смертної кари – крапку в цьому питанні поставив Конституційний Суд України. Проте з огляду на зміну Конституції, неналежну правову культуру виконання рішень Конституційного Суду України нами все ж вбачається проблема у відсутності в Конституції прямої заборони смертної кари.

5. Можливість тримання особи під вартою протягом досить довгого періоду (3 доби) без вмотивованого рішення суду. За загальним правилом особа не повинна триматися державою під вартою без судового рішення. Як виняток (у випадках нагальної необхідності запобігти злочині чи його перепинити) уповноважені державні органи повинні мати таку можливість, проте затримана особа має право на розгляд цього питання незалежним судом протягом розумного строку (див. статті 5, 6 Конвенції Ради Європи про захист прав людини та основоположних свобод). Під розумним строком розгляду судом питання розуміється строк, протягом якого об'єктивно, дотримую-

чись законної процедури, суд може встигнути розглянути питання. 72 години не є таким строком, він занадто великий. Розумний строк розгляду судом питання затримання особи та тримання її під вартою не повинен перевищувати 48 годин.

6. Поєднання права громадян на об'єднання в політичні партії та громадські організації. Громадські організації, професійні спілки мають принципово різну мету створення, і тому засади правового регулювання їх статусу повинні бути принципово відмінними. Поєднання ж в одних положеннях права на об'єднання у громадські організації та права засновувати, бути членом політичної партії може призводити до неправильного розвитку галузевого законодавства, привносити зайві складнощі у його розвиток, негативно впливати на законодавче регулювання здійснення цих конституційних прав.

7. Відсутність конституційного закріплення прав юридичних осіб. Конституція не містить спеціальних положень щодо прав юридичних осіб, зареєстрованих на території України. Також відповідно до рішення Конституційного Суду України на юридичних осіб не поширюються права, закріплені в розділі II Конституції. Це призводить до зниження на території України рівня захисту прав юридичних осіб, що в кінцевому рахунку негативно позначається на економічному розвитку держави.

8. Проблематичність народного волевиявлення через референдум внаслідок недостатньої правової регламентації цього інституту. Багато суттєвих питань щодо проведення референдумів у Конституції не вирішено, а чинний Закон України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» прийнятий ще до набрання чинності Основним Законом, тому містить багато неконституційних та застарілих положень. Так, Конституція не містить чітких приписів щодо основних моментів інституту референдуму. Перш за все виникають питання щодо предмету всеукраїнського референдуму: чи можливі референдуми щодо законопроектів (крім законопроектів з питань податків, бюджету та амністії), чи можливі скасовуючі закони референдуми (т. з. народне veto) тощо; щодо наслідків референдуму – мають вони імперативний, тобто зобов'язуючий, характер чи є рекомендаційними; щодо необхідної кількості голосів для прийняття рішення на референдумі. Деякою мірою така недостатня конституційна регламентація інституту референдуму ускладнює процес прийняття нової редакції вкрай важливого для суспільства Закону України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми». Це в цілому

перешкоджає здійсненню народного волевиявлення через референдум. При зволіканні Парламенту щодо прийняття вказаного Закону вкрай проблематично скористатися прямою дією конституційних норм для проведення всеукраїнського та місцевого референдумів, які за нинішньої політичної ситуації повинні відбутися.

9. Недостатня регламентація інших форм безпосередньої демократії. Розділ III Конституції недостатньо врегульовує таку форму безпосередньої демократії, як народна ініціатива, що негативно позначається на реалізації громадянами свого права брати участь в управлінні державними справами, яке й так на практиці вкрай слабо реалізовується громадянами. Так, зокрема, Основний Закон не прописує інститут народної законодавчої ініціативи, не врегульовує народну ініціативу щодо зміни Конституції, щодо проведення дострокових виборів тощо.

10. Проблеми реалізації пасивного виборчого права. В нашій державі доволі часто на виборах балотуються посадові особи, державні функції яких несумісні з політичною діяльністю. Обмеження конституційних прав громадян можуть встановлюватися лише в самій Конституції України. Можливо, варто обговорити питання щодо закріплення на рівні Конституції положення про невиборність (заборону балотуватися на виборах) суддів, слідчих, прокурорів, членів Рахункової палати та виборчих комісій, військовослужбовців тощо.

1.3. КРИТИЧНІ ПИТАННЯ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ФОРМИ ДЕРЖАВНОГО ПРАВЛІННЯ

Характер взаємодії гілок влади та її інституцій на сьогодні визначається конституційними змінами (Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV), які привнесли до Конституції чимало суперечностей, що перешкоджають створенню необхідного балансу в механізмі державної влади:

1.3.1. ВЗАЄМОДІЯ ГІЛОК ВЛАДИ

Встановлення суперечливої та складної процедури формування Кабінету Міністрів України.

Відповідно до статті 114 Конституції України *встановлюється різний порядок призначення членів Уряду*. Міністр оборони та Міністр закордонних справ призначаються Верховною Радою України (на

відміну від інших членів Уряду, які призначаються на поданням Прем'єр-міністра України) за поданням Президента України. Різний порядок призначення членів Уряду негативно позначається на подальшій спільній роботі Кабінету Міністрів України, а саме створюються підстави для «конфлікту лояльностей» у окремих міністрів, знищується ефективність, результативність Кабінету Міністрів України як колегіального органу приймати рішення на своїх засіданнях після їх обговорення.

Конституція не визначає, за яких умов є сформованим персональний склад Уряду. Враховуючи конституційні права Президента достроково припиняти повноваження Парламенту, якщо протягом 60 днів після відставки Уряду не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів, та вносити подання про призначення Міністра оборони та Міністра закордонних справ, глава держави може штучно створювати підстави для дострокового припинення повноважень Парламенту.

Існують певні неузгодженості в процедурі внесення Президентом до Парламенту кандидатури на посаду Прем'єр-міністра. Так, виникають питання щодо можливості дострокового розпуску Президентом Парламенту у випадку внесення урядовою коаліцією пропозиції щодо кандидатури Прем'єр-міністра наприкінці 60-денного терміну, відведеного для формування Уряду. Оскільки глава держави за Конституцією має 15 днів для розгляду внесеної урядовою коаліцією кандидатури, а також право достроково припиняти повноваження Парламенту, якщо протягом 60 днів після відставки Уряду не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів. Таким чином, виникають запитання щодо підстав відмови глави держави вносити до Парламенту кандидатуру Прем'єр-міністра, запропоновану урядовою коаліцією.

Неоднозначність визначеного Конституцією України порядку звільнення членів Кабінету Міністрів України (крім Прем'єр-міністра).

Конституція наділяє Парламент правом вирішувати питання звільнення та відставки членів Кабінету Міністрів України (пункт 12 частини першої статті 85 КУ). При цьому вказані конституційні положення сформульовані вкрай нечітко, та породжується багато різних тлумачень, які вже призводили до політичних спорів. Так, виникають питання щодо права Парламенту самостійно вирішували питання про

звільнення членів Уряду. За такого тлумачення цих конституційних положень Верховна Рада наділяється занадто широкими повноваженнями щодо втручання у діяльність Кабінету Міністрів, що може негативно позначатися на ефективності його діяльності, призводити до невиправданих політичних рішень про звільнення міністрів, порушувати діяльність Уряду як єдиної команди під керівництвом Прем'єр-міністра.

Неоднозначність визначеного Конституцією України порядку звільнення міністрів, що призначаються Парламентом за поданням Президента України. Конституція України не містить спеціальних положень щодо звільнення Міністра оборони та Міністра закордонних справ. При цьому Конституція України, з огляду на повноваження Президента України у сферах національної безпеки та зовнішньополітичної діяльності, встановлює відмінний від загального порядок призначення цих міністрів, а саме – за поданням Президента України. Нечітке конституційне врегулювання порядку звільнення Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України наприкінці 2006 року призвели до чергового політичного конфлікту між Президентом України та парламентською більшістю з Урядом, що мав негативний практичний вияв у випадках некерованості зовнішньою політикою держави – незрозумілості статусу Міністра закордонних справ.

Нечітке визначення повноважень та сфер відповідальності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України.

Конституція встановлює статус Президента як глави держави, гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності, додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина; наділяє його повноваженнями щодо керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави, сферою національної безпеки, широкими кадровими повноваженнями у зазначених сферах. У той же час вищим органом у системі органів виконавчої влади є Уряд, який також має повноваження щодо забезпечення державного суверенітету, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики, виконання Конституції тощо. При цьому зміст і цілі державної політики Президента, які відображаються у його передвиборній програмі, отримують безпосередню легітимацію від більшості громадян під час президентських виборів. Передвиборні програми політичних сил, представлених у Парламенті, отримують

легітимацию від відповідних частин виборців під час парламентських виборів, і в разі формування нею (ними) Уряду, відображаються в політиці Кабінету Міністрів.

Основний Закон не містить відповіді на питання, яким чином мають узгоджуватися власні позиції щодо державної політики Президента України та парламентської більшості з Урядом. За такої ситуації питання погодження політичних позицій між Президентом та Урядом залежить від їх політичної волі.

Досвід співіснування політично різних Президента та Уряду у 2006-2007 роках дає підстави стверджувати про складність проведення узгодженої, виваженої, ефективної державної політики владою за такої розстановки політичних сил, політичну нестабільність, існування двох конкуруючих суб'єктів вироблення державної політики у владному механізмі, переростання конкуренції за реалізацію своїх повноважень у політичні конфлікти та, в кінцевому рахунку, політичну кризу. При цьому слід згадати, що й до повноважень Верховної Ради України належить право визначати засади внутрішньої та зовнішньої політики.

Нечіткість конституційних положень щодо дострокового припинення повноважень Верховної Ради.

Наразі залишилися відкритим питання, коли Президент має право достроково припиняти повноваження Парламенту. А саме, чи обмежується право Президента припиняти повноваження Парламенту випадками, які закріплені у частині другій статті 90 КУ, чи глава держави може і за інших обставин припинити повноваження Парламенту, посилаючись на свій статус (стаття 102 КУ). Конституційний Суд України при розгляді питань щодо неконституційності указів Президента України про розпуск Парламенту у 2007 році не встиг дати суспільству відповідь на це питання. З огляду на політичні події весни – літа 2007 року за існуючої моделі державного правління виникає питання про доцільність розширення прав глави держави щодо припинення повноваження Парламенту.

Конституція не дає відповідь на питання, що відбувається у разі неповноважності Парламенту внаслідок зменшення кількості обраних народних депутатів України (їх кількість менша за дві третини від конституційного складу Парламенту). За умов існуючої виборчої системи парламентаріїв – обрання народних депутатів на засадах пропорційної виборчої системи за виборчими списками кандидатів

у народні депутати від політичних партій (блоків) – парламентська меншість отримує можливість штучно створювати ситуацію, за якою Парламент є неповноважним, а отже, шантажувати парламентську більшість.

Ускладненість процедури імпичменту Президента України.

Стаття 111 Конституції передбачає доволі складну, майже нерелеванту на практиці процедуру усунення Верховною Радою Президента з поста в порядку імпичменту. За умов розширеного тлумачення конституційних повноважень глави держави достроково припиняти повноваження Парламенту спостерігається порушення балансу між гілками влади – системи стримувань та противаг, що при відповідній політичній ситуації може вкрай негативно проявитися, викликати кризові явища у владному механізмі.

Питання парламентського контролю.

Після конституційних змін відповідно до пункту 33 частини першої статті 85 КУ межі парламентського контролю можуть визначатися не лише Конституцією, а й законами України, що викликає сумніви з огляду на загальний принцип визначення меж гілок влади Конституцією України. Також, враховуючи загальну спрямованість у змінах взаємодії Парламенту та Уряду, заслуговує на обговорення питання зміни інституту запиту. В межах конституційного контролю логічним вбачається введення традиційної форми парламентського контролю за діяльністю Уряду – інституту інтерпеляції, який безпосередньо пов'язаний із передбаченою в Конституції України колективною політичною відповідальністю Уряду перед Парламентом. При цьому необхідно встановити, що інтерпеляція подається від групи депутатів, наприклад, у кількості, не меншій від мінімальної чисельності фракції у Верховній Раді України тощо.

1.3.2. ПИТАННЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

Питання організації роботи Парламенту.

Періодично політичними силами, фахівцями ставиться питання про доцільність введення в механізм державної влади двопалатного Парламенту без зміни форми державного устрою. З огляду на це, вбачається за необхідне узагальнити негативні та позитивні моменти функціонування в Україні двопалатного Парламенту.

Конституція не передбачає жодних шляхів виходу з потенційної кризи, спричиненої *нездатністю новообраного на позачергових виборах Парламенту сформувати стабільну парламентську більшість* та сформувати новий склад Кабінету Міністрів України. У зв'язку з цією проблемою та проблемою штучного створення ситуації, за якої Парламент вважається неповноважним, виникає питання чіткого закріплення принципу безперервності діяльності єдиного законодавчого органу.

Стаття 83 КУ містить загальні положення *щодо формування, організації, діяльності та припинення діяльності «коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України»*. Згадувана коаліція (парламентська більшість) об'єктивно не може мати інституціональний характер, і її утворення, як свідчить світовий досвід, є питанням суто політичної практики, тому не є предметом конституційного регулювання.

Так, слід вказати, що, незважаючи на конституційні положення щодо формування коаліції фракціями, у Парламенті V скликання склалася практика входження до урядової коаліції окремих народних депутатів, що в кінцевому рахунку призвело до загострення політичної кризи. Так, Венеціанська комісія у своїх висновках при аналізі цих конституційних змін зазначала, що формалізована процедура формування парламентської більшості може не сприяти посиленню політичної стабільності в Україні, та навряд чи процедуру формування парламентської більшості можна розглядати як таку, що узгоджується зі свободою вибору та прийняття рішень, гарантованих політичним партіям Конституцією України у відповідності з європейськими стандартами в цій сфері.

Отже, слід обговорити доцільність чіткого конституційного регулювання діяльності парламентської більшості, а також можливі варіанти такого регулювання. Наприклад, можливим варіантом буде чітка фіксація положень щодо ролі парламентської більшості в процесі формування та функціонування Кабінету Міністрів України у розділі VI Конституції України.

Суперечливим питанням було *збільшення конституційними змінами строку повноважень Парламенту з чотирьох до п'яти років*. У зв'язку з загальною суспільною проблемою в Україні неналежної участі громадян у управлінні державними справами збільшення строку повноважень Верховної Ради не враховує інтереси суспільства. Слід зазначити, що у більшості держав Центральної та Східної Європи

парламентський термін становить 4 роки. При цьому слід розглянути й питання фіксованого встановлення чергових виборів до Верховної Ради України (наприклад, остання неділя березня четвертого року повноважень Верховної Ради України).

Конституція України не виокремлює різні види законів (конституційні, звичайні), не містить положень про необхідність кворуму для проведення засідань Верховної Ради України. З метою оптимізації організації роботи Парламенту нами пропонується обговорити доцільність встановлення кворуму для проведення засідань Верховної Ради України і кворумів для прийняття різних парламентських рішень, запровадження класифікації законів, уточнення предмету регулювання законів (зокрема, законів про Державний бюджет України з метою запобігання неконституційній практиці регулювання у цих законах питань, які не мають прямого відношення до його предмета).

Суперечність конституційних положень щодо визначення законом організації та порядку діяльності Парламенту.

З набуттям чинності змінами до Конституції України (в редакції Закону № 2222-IV від 08.12.2004), незважаючи на вилучення з статті 82 Конституції України прямої вимоги про затвердження Регламенту Парламенту законом, залишилися норми (частина друга статті 19 та пункт 21 частини першої статті 92 Конституції України), відповідно до яких організація і порядок діяльності Верховної Ради України, статус народних депутатів України повинен бути встановлений виключно законами України. На сьогодні Регламент Парламенту, який затверджений постановою, дає можливість Верховній Раді вносити зміни в організацію своєї роботи, виходячи з політичної ситуації та під конкретні політичні події, що в кінцевому рахунку негативно позначається на його змісті. Ухвалення ж закону, що регулюватиме діяльність Парламенту, має ряд переваг, зокрема, більш складний порядок ініціювання та внесення змін, ніж до постанов Парламенту, та контроль з боку Президента України шляхом підписання закону чи накладання вето.

Проблемність інституту «імперативного мандату» народного депутата України.

Впровадження імперативного мандата народного депутата України негативно позначається на незалежності та об'єктивності народних депутатів України при прийнятті ними рішень, оскільки,

перш за все, представники Українського народу повинні будуть враховувати позицію керівників політичних партій.

Так, Європейська Комісія «За демократію – через право» (Венеціанська комісія) у своїх висновках вказувала на недемократичний зміст інституту імперативного мандату та зазначала, що така норма ставить парламентський блок або групу у певному значенні вище електорату. З другого боку, слід зазначити про недосконалість формулювання принципу «імперативного мандату» в Конституції. Так, підставами для дострокового припинення повноважень народного депутата є його невходження або вихід із складу депутатської фракції політичної партії (блоку), від якої його було обрано.

В той же час, це не завадило на практиці народним депутатам формально не виходити зі своєї депутатської фракції, а фактично ігнорувати партійні позиції та навіть всупереч рішенням депутатської фракції вступати до урядової коаліції самостійно, що, зрештою, й призвело до спотворення результатів народного волевиявлення.

Інші недоліки статусу народного депутата України.

Питання обсягу недоторканності народних депутатів України ставиться майже всіма політичними силами як одна з головних вад конституційного тексту, яка заважає ефективно розвиватися парламентаризму. Вважаємо за необхідне виділити це питання як проблемне з огляду на непоодинокі випадки потрапляння до виборчих списків політичних партій (блоків), що представлені в Парламенті, осіб, проти яких порушені кримінальні справи. Слід вказати, що депутатська недоторканність має бути в обсязі, який необхідний для ефективної та повноцінної діяльності парламентарія.

Незважаючи на конституційну вимогу *щодо особистого голосування народного депутата* на засіданнях Парламенту, залишаються доволі часті випадки голосування картками народних депутатів їх колегами по парламентській фракції. Фіксація цих порушень на відеозаписах, неодноразові застереження інших парламентаріїв, не мають в кінцевому рахунку будь-яких правових наслідків, що дозволяє продовжувати цю неконституційну парламентську практику. Конституція ж, встановлюючи заборону неособистого голосування народних депутатів, не передбачає відповідальності за її порушення.

Спостерігається порушення народними депутатами *вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності*. Багато народних депутатів виконують вимоги щодо несумісності лише

формально, фактично займаючись підприємницькою діяльністю тощо, що негативно відображається на ефективності діяльності єдиного законодавчого органу. Щодо цього Венеціанською комісією зазначалось про неясність терміну «підприємницька діяльність» та незрозумілість переліку забороненої діяльності у частині другій статті 78 Конституції України стосовно осіб, які є власниками пакетів акцій комерційних компаній. Інші парламентські демократії мають норми, що вимагають від їх членів парламенту робити заяви про інтереси, які потенційно можуть поставити під загрозу незалежність, а також мають визначені відповідні санкції, якщо ці норми порушуються. Окремо слід звернути увагу на питання поєднання депутатського мандату з посадою члена Уряду. Європейський досвід вказує, що за існуючою моделлю формування Уряду раціональним та ефективним є поєднання мандата народного депутата та членства в Уряді.

1.3.3. СТАТУС ГЛАВИ ДЕРЖАВИ

Проблемність конституційного визначення статусу глави держави.

Визначення у статті 102 КУ статусу Президента як глави держави, гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності, додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина без чіткого окреслення механізмів такого гарантування привносить у повноваження Президента певну неясність, сприяє виникненню інституційних конфліктів. Так, саме на підставі свого статусу, використавши так звані «приховані» повноваження, Президент 2 квітня 2007 року своїм Указом достроково припинив повноваження Верховної Ради України.

Відсутність регламентації процедур здійснення Президентом своїх повноважень.

Дана вада призводить до інституційних конфліктів та дає можливість главі держави діяти у закритому режимі від суспільства, тобто без належного врахування суспільної думки та мотивування своїх рішень. Так, неврегульованість процедур взаємодії Президента та Уряду сприяли виникненню конфліктів навколо процедури призначення і звільнення главою держави за поданням Уряду голів місцевих державних адміністрацій, порядку скріплення актів Президента підписами Прем'єр-міністра та профільного міністра і правами

сторін у цьому процесі, реалізації Президентом свого права зупиняти дію актів Уряду.

Особливо слід відмінити можливість глави держави використовувати свої кадрові повноваження на власний розсуд, без належного мотивування. Найбільш суперечливим у переліку кадрових повноважень Президента є право звільняти третину складу Конституційного Суду України, яке вже застосовувалося і може бути використано в майбутньому з метою тиску на єдиний орган конституційної юрисдикції.

Час проведення президентських виборів.

Колізія норм, що регулюють час проведення президентських виборів, може привнести певні незручності до процесу організації та проведення виборів, або ж дата виборів може припадати на період року, який є незручним для мобілізації електорату.

1.3.4. СИСТЕМА ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Питання оптимізації організації виконавчої влади.

Неконструктивний процес політичної відповідальності Уряду та введення обмеження розгляду питання відповідальності Уряду протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів не сприяють побудові ефективної діяльності Уряду. Так, об'єктивно ефективність діяльності Кабінету Міністрів у відставці внаслідок прийняття Парламентом резолюції недовіри знижується. Тому, очевидно, по можливості варто встановлювати процедури зміни персонального складу Уряду, які будуть мінімізувати діяльність Уряду у відставці. У цьому зв'язку доцільно розглянути питання запровадження конструктивного вотуму недовіри Кабінету Міністрів України, який передбачає висловлення недовіри діючому Уряду і його відставку за ініціативою Парламенту лише шляхом обрання нового Прем'єр-міністра України, формування ним Уряду та ухвалення Програми діяльності Уряду (Основних напрямків державної політики). Така зміна дозволила б створення нової коаліційної більшості політичних сил всередині Парламенту в момент внесення на розгляд вотуму недовіри.

Відсутність чіткого визначення системи органів виконавчої влади на конституційному рівні призводить до відсутності до цього часу ясності у системі органів виконавчої влади, зокрема, щодо центральних органів виконавчої влади. Такі конституційні формулювання, як

«міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», сприяють різному розумінню можливих видів «інших органів виконавчої влади», що негативно впливає на організацію діяльності виконавчої влади.

Нечітке закріплення складу Уряду, зокрема кількості віце-прем'єр-міністрів, на практиці призводить до необґрунтованого роздування складу Уряду за рахунок великої кількості посад віце-прем'єр-міністрів. Досвід вказує на зловживання можливістю необмеженого введення посад віце-прем'єр-міністрів – введення таких посад не з метою підвищення ефективності організації діяльності Уряду, а задля тимчасового призначення на посади конкретних політиків.

Суперечливість визначення переліку актів, якими керується та які виконує Уряд. Відповідно до частини третьої статті 113 КУ Кабінет Міністрів у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, *указами Президента України та постановами Верховної Ради*, а відповідно до пункту 1 статті 116 забезпечує виконання Конституції і законів України, а також *актів Президента України*. При внесенні змін до Конституції України у 2004 році ці конституційні положення не були узгоджені між собою, і це привнесло у конституційний текст зайву нечіткість.

Недостатнє закріплення принципу розмежування політичної та адміністративної сфер в організації виконавчої влади.

Конституція не містить положень, які б прямо вказували на розмежування політичної та адміністративної сфер в організації виконавчої влади, що призводить на практиці до змішування цих сфер, політизації та зниження професійності державної служби в Україні. Так, Конституція безпосередньо не фіксує роль міністра як керівника міністерства, який проводить політику у відповідній сфері та несе за це відповідальність; на конституційному рівні не передбачено існування в механізмі державної влади особливого статусу державного органу, який би відповідав за формування професійної державної служби (наприклад, Ради державної служби) та міг би стати основним бар'єром на шляху спроб політичного впливу на кадрову політику в державній службі.

Конституційний статус інституту прокуратури.

Дискусійним залишається питання статусу та повноважень прокуратури. На сьогодні інституту прокуратури присвячений окре-

мий розділ Конституції, хоча підстав для виокремлення прокуратури в конституційному механізмі здійснення державної влади не вбачається. Викликає запитання фактичне наділення прокуратури функцією загального нагляду.

Венеціанська комісія у своїх рекомендаціях стосовно цього питання зазначала, що розширення повноважень прокуратури може вважатися кроком назад і не відповідає традиціям пріоритету верховенства права. Першочерговим тут є те, що установа, яка здійснює нагляд за відповідністю верховенству права, має бути неполітичною. З огляду на зазначене, викликає сумнів ефективність механізму звільнення Генерального прокурора України, а саме можливість висловлення йому Парламентом недовіри, що тягне його відставку з посади.

Сумнівність конституційного регулювання статусу Національного банку України у розділі IV Конституції України «Верховна Рада України».

Статті 99, 100, які знаходяться у розділі, присвяченому Парламенту, встановлюють грошову одиницю України, основну функцію центрального банку держави та повноваження Ради Національного банку України. Виникають питання щодо правильності розміщення цих конституційних положень. Зокрема, більш логічним вбачається фіксація грошової одиниці України у загальних положеннях Конституції, а положень щодо центрального банку – у розділі VI «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади». При цьому, можливо, варто розглянути питання уточнення назви цього розділу та спробувати конституційно зафіксувати існування державних органів, які не належать до жодної з виділених гілок влади.

1.4. ПРОБЛЕМИ СУДІВ ЗАГАЛЬНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

Головною проблемою судової системи в Україні є втрата до неї довіри суспільства через корумпованість, неналежне забезпечення права особи на справедливий суд. Лише шляхом удосконалення відповідних конституційних положень вирішити цю складну проблему неможливо, проте спробуємо виокремити недоліки Розділу VIII «Правосуддя», присвяченого питанням системи судів загальної юрисдикції, здійснення правосуддя. Насамперед, зазначимо про необхідність уточнення назви цього розділу так, щоб вона відображала інститут суду, а не лише функцію правосуддя.

Відсутність закріплення принципу інстанційності при побудові системи судів загальної юрисдикції.

Частина перша статті 125 КУ закріплює, що судова система будується за принципами територіальності та спеціалізації. Фактично ж одним з базових принципів організації системи судів загальної юрисдикції є принцип інстанційності, який повинен забезпечити правосудність судових рішень. У зв'язку з цим виникає необхідність або послідовного закріплення усіх базових принципів організації системи судів загальної юрисдикції у Конституції, або повного врегулювання цього питання на рівні закону з вилученням вказаних положень з тексту Конституції.

Нечіткість визначення системи судів загальної юрисдикції.

Стаття 125 КУ присвячена питанням системи судів загальної юрисдикції, проте не дає змогу чітко визначити цю систему. Зокрема, незрозумілим залишається функція вищих судів та співвідношення їх компетенції з Верховним Судом України, відкритим залишилося питання, які суди є касаційною інстанцією. Таке конституційне закріплення системи судів загальної юрисдикції не сприяє стабільності цієї системи, а отже, й ефективності її діяльності.

З огляду на існування до цього часу в системі судів загальної юрисдикції військових судів, що є несумісним з вимогами щодо незалежності та безсторонності судді і не відповідає європейським стандартам, слід розглянути питання про доцільність закріплення на конституційному рівні заборони утворювати військові суди у мирний час.

Відсутність конституційного врегулювання питання призначення суддів на адміністративні посади в судах та звільнення з цих посад (крім Конституційного Суду України та Верховного Суду України).

Це призвело до юридичного конфлікту навколо процедури формування судів. Рішенням Конституційного Суду України від 16 травня 2007 року № 1-рп/2007 положення частини п'ятої статті 20 Закону України «Про судоустрій України», відповідно до якого голова суду, заступник голови суду призначаються на посаду та звільняються з посади Президентом України, визнане таким, що не відповідає Конституції України, однак нова законодавча процедура призначення керівників судів не була затверджена.

Нині ця законодавча прогалина привносить зайві суперечки між органами державної влади щодо компетенції вирішувати вказані кадрові питання, що негативно позначається на організації роботи судів та в кінцевому рахунку здійсненні правосуддя в державі. З метою забезпечення принципу незалежності суддів слід розглянути можливість наділення цими повноваженнями або Вищу раду юстиції, змінивши попередньо порядок її формування, або органи суддівського самоврядування.

Невідповідність порядку формування Вищої ради юстиції міжнародним стандартам.

Відповідно до статті 131 КУ Вища рада юстиції уповноважена вносити подання про призначення суддів на посади або звільнення їх з посад, здійснювати дисциплінарне провадження стосовно суддів Верховного Суду України та суддів вищих спеціалізованих судів, приймати рішення стосовно порушення суддями вимог щодо несумісності тощо. Згідно з міжнародними стандартами кожне рішення, пов'язане з добром, призначенням, просуванням по службі чи закінченням перебування на посаді судді, повинне прийматися за участі органу, незалежного від виконавчої та законодавчої влади, у якому не менше половини складу є суддями, обраними такими ж суддями в порядку, що гарантує широке представництво суддів. Конституція ж не містить положень, які б забезпечували представництво у складі Вищої ради юстиції більшості суддів, а також більшості суб'єктів, які мають право формувати її склад, також не є суддями.

Неналежне закріплення та гарантування принципу незалежності суддів.

Конституція не деталізує зміст принципу незалежності суддів.

Порядок призначення суддів загальної юрисдикції не відповідає міжнародним стандартам, оскільки відповідно до статті 128 КУ після перших п'яти років здійснення суддею правосуддя рішення щодо повторного обрання його суддею приймає Парламент (орган, рішення якого не будуються лише на об'єктивних критеріях без урахування політичних міркувань). Венеціанською комісією стосовно цього зазначалось про відсутність гарантій щодо політично неупереджених виборів суддів Парламентом та, напевно, невідповідності такого порядку обрання суддів принципам вільного та демократичного правління та Європейській конвенції з прав людини.

Так, згідно з міжнародними стандартами за загальним правилом суддя повинен призначатися на посаду безстроково або у виняткових випадках – на обмежений термін, тоді цей термін не повинен підлягати продовженню, крім випадків, коли існує процедура, яка забезпечує, що кандидатура судді, який бажає надалі перебувати на посаді, розглядається спеціальним органом, що призначає суддів на посади, і рішення про повторне призначення судді приймається суто неупереджено і з огляду на об'єктивні чинники, без урахування політичних міркувань.

Відсутність у Конституції перешкод щодо запобігання свавільному звільненню судді з посади внаслідок порушення ним присяги. Випадки звільнення суддів Конституційного Суду України з посад у зв'язку з порушенням ними присяги без належного доведення факту порушення ними присяги свідчать про можливість звільнення судді з посади до досягнення суддею шістдесяти п'яти років без достатніх на те причин. З метою запобігання свавільному звільненню судді з посади нами пропонується уточнити перелік повноважень Вищої ради юстиції, а саме уповноважити її встановлювати факт порушення суддею присяги.

Недостатність гарантій забезпечення державного фінансування на належні умови функціонування та діяльності судів. Практика показує, що конституційної вимоги щодо окремого визначення видатків на утримання судів (стаття 130 КУ) для належного фінансового забезпечення судової системи недостатньо. Слід обговорити можливість встановлення на конституційному рівні додаткових гарантій належного фінансування судів. Наприклад, встановити, що визначені законом про Державний бюджет України видатки на утримання судів не можуть бути зменшені порівняно з попереднім фінансовим роком тощо.

Поширення юрисдикції судів на суто політичну сферу.

Останній час в практику входить оскарження у судах загальної юрисдикції актів про звільнення політичних посадових осіб на підставі конституційного положення щодо поширення юрисдикції судів на всі правовідносини, що виникають у державі.

1.5. ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

Важливим на даному етапі розвитку нашої держави є питання ефективного функціонування в механізмі державної влади Конституційного Суду України як єдиного органу конституційної юрисдикції. На жаль, за період дії чинної Конституції, ми були свідками блокування роботи Конституційного Суду з боку вищих органів державної влади, втручання в роботу органу конституційної юрисдикції, вкрай дискусійних кадрових рішень щодо призначення на посади та звільнення з посад суддів Конституційного Суду України, неспроможності Конституційного Суду вчасно вирішити нагальні конституційні спори, забезпечити дію Конституції України. З огляду на зазначене нами пропонуються для обговорення такі проблеми конституційної юрисдикції:

Відсутність встановлення та забезпечення принципу безперервності роботи Конституційного Суду України.

Порядок формування Конституційного Суду, призначення на посаду суддів Конституційного Суду на чітко визначений строк (9 років) дають можливість суб'єктам права на призначення суддів Конституційного Суду України блокувати роботу останнього, що й відбулося на практиці наприкінці 2005 та у 2006 роках. Враховуючи повноваження Конституційного Суду, а отже, можливу зацікавленість у блокуванні діяльності органу конституційної юрисдикції з боку Парламенту, Президента, Уряду – видається вкрай необхідним на конституційному рівні передбачити запобіжники перерви у роботі Конституційного Суду.

Можливість свавільного звільнення суддів Конституційного Суду з посад.

Доповнення конституційними змінами повноважень Президента та Парламенту правом звільняти суддів Конституційного Суду України з посад дає можливість зазначеним органам втручатися в діяльність Конституційного Суду, що порушує принцип незалежності суддів. Так, є неприпустимим звільнення суддів з посад на підставі порушення ними присяги без доведення факту порушення присяги. Венеціанська комісія настійливо рекомендувала закріпити спеціальну норму в статті 149 КУ, відповідно до якої попереднє рішення з питання щодо підстав звільнення судді Конституційного

Суду України з посади виноситиметься самим Конституційним Судом України.

Обмеженість доступу громадян до конституційної юрисдикції.

Конституція не наділяє громадян, юридичних осіб правом звернення до Конституційного Суду України з конституційними скаргами щодо порушення їх прав і свобод, чим обмежується доступ громадян до конституційної юрисдикції.

Недостатність об'єктивних критеріїв при відборі кандидатів на посади суддів Конституційного Суду.

Конституція наділяє Президента, Парламент, з'їзд суддів України правом призначати по шість суддів без встановлення будь-якої попередньої процедури відбору претендентів на ці високі посади. Зазначені органи лише обмежені вимогами до суддів Конституційного Суду України, встановленими у статті 148 КУ.

Державний орган, який уповноважений прийняти рішення щодо призначення на посади суддів, повинен це робити виключно на основі професійних якостей відповідних осіб та лише на основі спеціальних критеріїв. Наділяючи ж Парламент, Президента правом фактично на власний розсуд призначати суддів Конституційного Суду, не гарантується їх політична неупередженість при прийнятті цих рішень, що вкрай негативно позначається на якості конституційної юрисдикції.

Слід обговорити необхідність обмеження цих повноважень Президента, Парламенту, а також уточнення вимог до суддів КСУ (наприклад, стаж роботи у сфері публічного права). Обмежити кадрові повноваження Президента, Парламенту можливо відкритим списком претендентів на посади суддів КСУ. Правом формувати такий список претендентів пропонується наділити спеціально утворену комісію з числа суддів Конституційного Суду у відставці та інших правників, які за віком не можуть претендувати на посади суддів цього Суду (така комісія відіграватиме роль кваліфікаційної комісії для суддів Конституційного Суду). Склад цієї комісії мав би затверджуватися з'їздом представників юридичних навчальних закладів, наукових установ і громадських організацій.

Наділення з'їзду суддів правом обирати суддів КСУ фактично є введенням квоти для професійних суддів загальної юрисдикції у складі Конституційного Суду (одна третина складу). Здійснення

правосуддя суддями судів загальної юрисдикції занадто відрізняється від діяльності судді Конституційного Суду, тому виникає запитання, чи доцільне таке представництво професійних суддів у складі КСУ, чи сприяє воно забезпеченню професіоналізму КСУ.

Питання оптимізації роботи Конституційного Суду України.

Занадто тривалий розгляд конституційних подань та звернень. Розгляд Конституційним Судом справ та прийняття рішень лише на своїх пленарних засіданнях об'єктивно вимагає доволі значного проміжку часу, що призводить до затягування розгляду конституційних справ. Це не дозволяє органу конституційної юрисдикції вчасно вирішувати конституційні спори та знімати інституційні конфлікти, що негативно позначається на ефективності діяльності всього владного механізму, захисті конституційних прав і свобод громадян. Вважається за доцільне обговорити можливість інших організаційних форм для роботи Конституційного Суду України, наприклад, запровадження колегій тощо.

Конституція не передбачає забезпечення наступності у діяльності Конституційного Суду України. Повна зміна складу Конституційного Суду негативно позначається на організації його діяльності, її ефективності. Слід розглянути питання доцільності ротації частини складу Суду через певний проміжок часу.

1.6. ПРОБЛЕМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Існуюче конституційне регулювання територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні необхідно визнати надто узагальненим, неповним, подекуди суперечливим та таким, що вимагає більшої адаптації до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року.

На сьогодні в Україні спостерігається фактична неспроможність місцевого самоврядування. У більшості місцевих громад питання місцевого значення майже не вирішуються, а надання публічних послуг населенню здійснюється на неприйнятно низькому рівні, самі ж місцеві громади не мають ані фінансової, ані ресурсної спроможності виконувати функції та повноваження, що покладені на них законом.

Звернемо увагу на такі недоліки регулювання територіального устрою та місцевого самоврядування чинною Конституцією України:

Відсутність серед основних засад територіального устрою України, передбачених у нормі статті 132 Конституції України, принципу повсюдності місцевого самоврядування.

Відсутність даного принципу серед основних засад територіального устрою обмежує права місцевого самоврядування, а також формально дозволяє будувати систему адміністративно-територіального устрою без врахування потреб місцевих громад. Зокрема, наслідком відсутності конституційно передбаченого принципу повсюдності місцевого самоврядування є неможливість поширення його юрисдикції на навколишні землі населеного пункту та існування територій, які фактично не охоплюються місцевим самоврядуванням. Дана ситуація не відповідає вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року.

Неможливість структурування системи адміністративно-територіальних одиниць України та чіткого визначення їх видів.

Цьому сприяють наступні колізійні моменти конституційного регулювання питань територіального устрою та місцевого самоврядування:

Змішування таких понять, як «населений пункт» і «адміністративно-територіальна одиниця». Норма частини першої статті 133 Конституції України визначила всі населені пункти адміністративно-територіальними одиницями, що обумовлює існування суперечливого нормативно-правового регулювання адміністративно-територіального устрою.

Невизначення адміністративно-територіальною одиницею добровільно об'єднаних у сільську громаду жителів кількох сіл. Норма статті 140 Конституції України визнає територіальною громадою добровільно об'єднаних у сільську громаду жителів кількох сіл, проте адміністративно-територіальною одиницею згідно зі статтею 133 Конституції України дана «сільська громада» не є. Фактично підміняє собою такі конституційно визначені адміністративно-територіальні одиниці, як села, що об'єднуються даною громадою. При цьому відкритим залишається питання системи органів місцевого самоврядування в селах, жителі яких добровільно об'єднані у сільську громаду.

Колізійний характер конституційного регулювання питання «районів у містах». Відповідно до норми статті 133 Конституції України райони у містах не є адміністративно-територіальними

одинацями, проте нормою статті 140 Конституції передбачена потреба організації управління даною територією, що, певною мірою, надає їй ознаки адміністративно-територіальної одиниці. З другого боку, згідно з нормою статті 142 Конституції **жителі районів у містах визнані територіальною громадою** і, відповідно, наділені правами утворювати власні представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування, мати свої бюджети, рухоме і нерухоме майно. Це прямо суперечить положенням як цієї ж статті 142 Конституції, де такі права мають жителі всього міста, так і статі 140 Конституції, де питання організації управління районами в містах віднесено до компетенції міських рад. В цих же статтях серед переліку органів місцевого самоврядування також відсутні органи районів у містах (районні у містах ради та їх виконавчі органи).

Вищенаведені колізійні моменти конституційного регулювання питань територіального устрою та місцевого самоврядування обумовили виникнення на практиці такого явища, як «матрьошки місцевого самоврядування» – існування фактично недієздатних органів місцевого самоврядування дрібних адміністративно-територіальних одиниць або «квазі-адміністративно-територіальних одиниць» та їх цілковиту залежність від органів місцевого самоврядування більших адміністративно-територіальних одиниць, на території яких вони знаходяться. Така «децентралізація» створює зайве ускладнення системи адміністративно-територіального устрою, додаткові витрати з державного та місцевих бюджетів і не сприяє покращенню якості надання публічних послуг населенню.

Невизначеність територіальної основи для місцевого самоврядування, спроможного надавати мінімальний перелік публічних послуг.

Чинна Конституція України законсервувала адміністративно-територіальний устрій, який був створений у СРСР, в результаті стало можливим існування великої кількості економічно та фінансово неспроможних «карликових» територіальних громад. Органи самоврядування даних громад не здатні надавати публічні послуги населенню та ефективно реалізовувати покладені на них законом функції та повноваження. Така ситуація обумовлена, в тому числі, і відсутністю конституційно встановленої вимоги щодо можливості створення адміністративно-територіальної одиниці тільки за умови спроможності органів територіальної громади даної одиниці забезпе-

чити надання населенню на належному рівні мінімального переліку публічних послуг.

Конституційне визначення місцевого самоврядування тільки правом територіальної громади.

Невідображення у нормі частини першої статті 140 Конституції України вимоги щодо спроможності територіальної громади, як це має місце у статті 3 Європейської хартії місцевого самоврядування, дозволило на практиці в багатьох випадках, перетворити місцеве самоврядування у суто формальний інститут, позбавлений реальної можливості впливати на управління місцевими справами та реалізовувати покладені на нього Законом України функції та повноваження. Немає конституційної вимоги щодо спроможності територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення – немає обов'язку держави цілковито забезпечити дану спроможність та запроваджувати критерії визначення її наявності. В результаті – конституційно передбачене право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення не може бути реалізованим повною мірою.

Відсутність основ виборчої системи місцевого самоврядування.

Норма статті 141 Конституції, поряд із основними принципами виборчого права до органів місцевого самоврядування, не встановлює основи відповідної виборчої системи. З певними застереженнями, конституційне право розвинених зарубіжних країн встановлює для муніципалітетів мажоритарну виборчу систему як таку, що в найбільшій мірою відповідає природі та призначенню місцевого самоврядування. В Україні, наразі, вибори до місцевих рад на основі пропорційної виборчої системи спричинили надмірну політизацію їх діяльності та відповідне зниження якості надання публічних послуг населенню.

Надмірно детальне конституційне регулювання питань внутрішньої організації системи органів місцевого самоврядування та порядку реалізації їх компетенцій.

Ідея норми частини шостої статті 140 Конституції України щодо права місцевих рад дозволяти створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення не заслуговує на безпосереднє конституційне регулювання, оскільки тут мова йде

скоріше про організаційно-правові форми реалізації компетенції місцевого самоврядування, а не права територіальної громади. Норми статті 141 Конституції України, встановлюючи тільки одну модель виконавчої влади «муніципалітету» – модель «сильного мера» (сільський, селищний, міський голова прямо обирається членами територіальної громади та очолює виконавчий орган місцевої ради), істотно обмежують порядок реалізації власної компетенції місцевим самоврядуванням. Світова доктрина муніципального права передбачає можливість для територіальних громад обирати одну з декількох моделей організації виконавчої влади муніципалітету (модель «слабкий мер», модель «сіті-менеджер», модель «колегіальний голова виконавчої влади муніципалітету» та ін.). Питання організації виконавчої влади «муніципалітету» є внутрішньою справою територіальної громади, яку варто регулювати не Конституцією, а законом (із встановленням варіантів вибору) та статутом територіальної громади, в якому формалізується вибір територіальною громадою передбаченого у законі варіанту організації виконавчої влади «муніципалітету».

Брак чіткого та послідовного конституційного регулювання матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування.

Конституційне регулювання матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування характеризується, з одного боку, суперечливістю. Зокрема, незрозумілим залишається співвідношення норм статей 13–14 Конституції, згідно з якими **земля та природні ресурси є об'єктами права власності Українського народу**, та норми частини першої статті 142 Конституції, згідно з якою матеріальною основою місцевого самоврядування є **земля та природні ресурси, що є у власності територіальних громад**. З другого боку, дане регулювання характеризується високим ступенем формальності, оскільки воно не містить конституційно визначеної вимоги щодо обов'язкової адекватності матеріальних та фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування для реалізації наданих їм функцій та повноважень, як це передбачає стаття 9 Європейської хартії місцевого самоврядування. Не отримали своє конституційне закріплення і основи формування та виконання місцевих бюджетів, що унеможливило будь-яке гарантування їх реальності. Все це, поряд із передбаченою частиною третьою статті 143 Конституції можливістю держави делегувати органам місцевого самоврядування окремі повноваження

органів виконавчої влади, обумовило наступну ситуацію на практиці. Щорічно визначаючи обсяг трансфертів місцевим бюджетам, Верховна Рада часто не враховує ні фінансовий стан територіальних громад, ні обсяг делегованих органам місцевого самоврядування повноважень. Як наслідок, обсяг трансфертів не завжди достатній для фінансування делегованих повноважень у повному обсязі. При цьому норма частини третьої статті 143 Конституції, згідно з якою держава фінансує у **повному обсязі** здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень вихолощується, оскільки критерії визначення даного «повного обсягу» достатньо умовні.

Неврахування інтересів територіальних громад при нормативному врегулюванні державою питань управління місцевими справами.

Відсутність конституційної вимоги щодо обов'язкового врахування позиції всеукраїнських об'єднань територіальних громад у процесі нормотворчої діяльності держави у сфері управління місцевими справами не відповідає прогресивній практиці муніципального права. В такому випадку істотно послаблюється позиція місцевого самоврядування у його взаємодії з державою.

Непоследовне визначення районної ланки адміністративно-територіального устрою у якості субсидіарного рівня місцевого самоврядування.

Логіка запровадження другої ланки адміністративно-територіального устрою полягає у забезпеченні рівномірного надання публічних послуг населенню місцевими органами територіальних громад базового рівня, тобто у субсидіарності. Доктриною сучасного муніципального права визнано, що субсидіарний рівень адміністративно-територіального рівня повинен бути самоврядним. Відповідно до норми частини четвертої статті 140 Конституції України районна рада є органом місцевого самоврядування, яка представляє спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, а згідно з нормою частини першої статті 118 Конституції виконавчу владу в районах здійснюють місцеві державні адміністрації. Невизнання Конституцією жителів сільських районів територіальною громадою, а також неможливість сформувати власні виконавчі органи районними радами не дозволяють зробити висновок про запровадження повноцінного місцевого самоврядування на рівні району. Последовне

впровадження субсидіарного рівня місцевого самоврядування на рівні району можливе шляхом конституційного визнання територіальною громадою жителів району, запровадження можливості для районних рад створювати власні виконавчі органи, закріплення джерел доходів районного бюджету та ліквідації районних державних адміністрацій.

Відсутність конституційних основ регіонального самоврядування.

Незважаючи на використання в нормі статті 132 Конституції України поняття «регіон», регіональне самоврядування Конституція не передбачає. Обласна рада – місцевий виборний орган третьої ланки адміністративно-територіального устрою, конституційно визначена як **орган місцевого самоврядування**, що представляє спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Такий стан речей не відповідає загальноєвропейській практиці запровадження та гарантування регіонального самоврядування. Конгрес місцевих і регіональних влад Європи у своїй Рекомендації 102 (2001) звернув увагу на необхідність створення в Україні демократичної системи регіонального самоврядування, яка має визначатися Конституцією. З другого боку, чинна Конституція України фактично забезпечила повноцінне регіональне самоврядування стосовно Автономної Республіки Крим. Запровадження регіонального самоврядування в усіх областях України, в рамках розділу X Конституції, дозволить уніфікувати статус всіх адміністративно-територіальних одиниць та послідовно забезпечити реалізацію норми частини другої статті 2 Конституції України щодо унітарності України.

Встановлення нераціонального співвідношення інститутів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій.

Відповідно до чинної Конституції інститут місцевих державних адміністрацій здійснює невластивні цьому інституту функції та повноваження. Так, забезпечуючи реалізацію виконавчої влади на рівні області та району, місцеві державні адміністрації часто діють у якості виконавчих комітетів обласних та районних рад. Це негативно впливає на становлення інституту самоврядування на рівні району та області, а також економічний розвиток регіонів. Виходячи з зазначеного, вбачається за доцільне розглянути питання щодо зміни статусу місцевих державних адміністрацій, зокрема, обмеження кола їх повноважень контрольними та координаційними.

ПРОБЛЕМИ ЗМІНИ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

Відсутність процедури прийняття нової Конституції України.

Конституція не уповноважує Парламент приймати нову Конституцію України, не містить чітких положень щодо процедури ухвалення нового Основного Закону, не передбачає в механізмі державної влади органу установчої влади. При тлумаченні принципу народного суверенітету, встановленого у статті 5 КУ, Конституційний Суд зазначив, що положення частини третьої цієї статті треба розуміти так, що народ як носій суверенітету і єдине джерело влади може реалізувати свої право визначати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції на всеукраїнському референдумі (пункт 4 мотивувальної частини Рішення КСУ від 5 жовтня 2005 року у справі про здійснення влади народом). Сьогодні Президент, політичні сили, які представлені у Парламенті, говорять про необхідність конституційної реформи, зокрема, прийняття нової Конституції. Виникає питання легітимності процедури прийняття нового Основного Закону нашої держави.

Використання зміни Конституції у політичних інтересах.

Аналіз діяльності Президента, Парламенту, народних депутатів України щодо ініціатив оновлення конституційних положень, зміни Конституції дають підстави стверджувати про використання ними своїх прав щодо зміни Конституції у політичних інтересах. Протягом всього періоду дії Конституції України робилися численні спроби внести до її тексту зміни – і, зокрема, 13 законопроектів про зміни до Конституції України були розглянуті Конституційним Судом України. 8 грудня 2004 року внаслідок політичних домовленостей Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від № 2222-IV були внесені зміни до Основного Закону України, які набрали чинності, з порушенням конституційної процедури їх внесення. Виникає питання щодо мінімізації можливості зміни Конституції України у власних політичних інтересах, доцільності введення в механізм державної влади органу установчої влади як спеціально уповноваженого органу на прийняття Конституції України, внесення до неї суттєвих змін (наприклад, Конституційної Асамблеї).

2. МЕХАНІЗМИ ОНОВЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

Необхідною умовою для подолання конституційної кризи є, по-перше, забезпечення дії Конституції України на засадах верховенства права та заперечення маніпулятивного використання окремих норм при застосуванні конституційних положень. По-друге, необхідним кроком є легітимізація тексту Конституції України.

Для цього вже оновлення Конституції України повинно відбуватися на засадах верховенства права, з широким залученням при розробці нової Конституції (змін до Конституції) громадянського суспільства, зокрема, експертного середовища. З урахуванням цих засад проведення конституційної реформи спробуємо виділити **можливі варіанти зміни Конституції України**:

2.1. Визнання Конституційним Судом України Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року повністю неконституційним з підстав порушення конституційної процедури його розгляду та ухвалення.

Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (далі – Закон-2222) частково набрав чинності з 1 січня 2006 року та остаточно – 25 травня цього ж року без належної правової оцінки дотримання встановленої Конституцією України процедури його розгляду, ухвалення та набрання чинності. При цьому більшість фахівців прийшли до висновку щодо порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення зазначеного Закону.

Єдиному державному органу, який уповноважений офіційно вирішити спірне питання щодо дотримання конституційної процедури розгляду, ухвалення та набрання чинності законами України, – Конституційному Суду України, не було надано такої можливості. Так, блокування роботи Конституційного Суду України протягом майже дев'яти місяців (кінець 2005 року – 2006 рік) безпосередньо пов'язано з порушеннями конституційної процедури внесення змін до Конституції України. Одночасно з розблокуванням діяльності Конституційного Суду України 4 серпня 2006 року Верховною Радою України були внесені зміни до Розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Конституційний Суд України», які мали за мету унеможливити розгляд вже діючим Конституційним Судом України питання неконституційності Закону-2222 у майбутньому.

му. Для цього підпункт 1 пункту 3 Розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення», який стосується юрисдикції Конституційного Суду України щодо питань про відповідність Конституції України законів було доповнено словами «крім законів України про внесення змін до Конституції України, які набули чинності», чим зроблено, на наш погляд, невдалу спробу вилучити з-під юрисдикції Конституційного Суду України розгляд питань про відповідність Конституції України чинних законів України про внесення змін до Конституції України. Питання конституційності такого обмеження повноважень Конституційного Суду України на сьогодні розглядається самим Конституційним Судом.

При цьому хочеться привернути увагу, що право звернення конституційно визначених суб'єктів до Конституційного Суду з питань невідповідності законів Конституції України не обмежено в часі. Так, вже на сьогодні існує конституційне подання народних депутатів України стосовно цього питання, отже, постійно залишається правовий варіант визнання Закону-2222 таким, що не відповідає Конституції України. Внаслідок цього ми отримуємо чинну Конституцію України у редакції від 28 червня 1996 року (з її проблемами) та ризики дестабілізації всієї системи державної влади.

2.2. Внесення змін до Конституції України у порядку, який визначений Розділом XIII Конституції України.

Конституція передбачає порядок внесення змін до усіх розділів Конституції України. Шляхом внесення комплексних змін до Конституції України фактично можна отримати нову редакцію Конституції України. З точки зору законодавства тут не виникає процедурних проблем, оскільки Конституція доволі чітко регламентує ці питання, а також вже є практика реалізації цих конституційних положень.

Єдиним складним моментом залишається внесення змін до розділів I, III, XIII, оскільки цей процес закінчується проведенням всеукраїнського референдуму. На сьогодні проведення референдумів є вкрай сумнівним, оскільки відсутня належна правова регламентація цього процесу. Чинний Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» було ухвалено ще у 1991 році, тому багато його положень не відповідають Конституції України, застарілі та потребують оновлення. Отже, здійснення конституційної реформи по-

винно починатися з прийняття нової редакції Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми».

Також слід зазначити, що при обранні такого варіанту оновлення Конституції питання неконституційності Закону-2222 буде знято за умови, що наступні конституційні зміни будуть стосуватися усіх положень Конституції України, що змінені Законом-2222.

2.3. Ухвалення нової редакції Конституції України.

Враховуючи загальну втрату поваги до чинного Основного Закону держави, привабливим виглядає варіант прийняття нової редакції Конституції України. Принаймні є сподівання, що нова Конституція спонукає владу розпочати новий етап українського конституціоналізму з забезпечення дії нової Конституції України на засадах верховенства права.

Нами вбачається три можливі легітимні варіанти ухвалення Основного Закону:

2.3.1. Внесення змін до розділу XIII Конституції України з метою встановлення порядку прийняття нової Конституції України органом установчої влади.

Можливим варіантом оновлення Конституції України є попереднє конституційне визначення порядку прийняття нової Конституції з наступною безпосередньою зміною Основного Закону відповідно до вже конституційно визначеного порядку.

При обранні цього варіанту оновлення Конституції головним питанням є встановлення такої процедури прийняття Конституції України, яка мінімізує негативний вплив політичних інтересів на зміст конституційного тексту, максимально врахує суспільний інтерес, тобто забезпечить здійснення Українським народом своєї установчої влади та зможе забезпечити фахову підготовку якісного тексту Основного Закону з урахуванням демократичних світових стандартів та досягнень вітчизняної науки.

Привабливим варіантом такої процедури є введення в механізм державної влади спеціально уповноваженого на прийняття Конституції України **органу установчої влади** (наприклад, це може бути Конституційна Асамблея). Прийнята Конституційною Асамблеєю нова Конституція України повинна затверджуватися на всеукраїнському референдумі.

Слід зазначити, що для реалізації цього варіанту проведення конституційної реформи необхідна згода не менш як 300 народних депутатів України на самоусунення від безпосереднього процесу прийняття Конституції України. Визначальна роль Парламенту в цьому разі буде у чітких політичних домовленостях щодо процедури розробки та прийняття нової Конституції України. Так, разом із внесенням змін до розділу XIII Конституції України парламентарії повинні прийняти закон про Конституційну Асамблею, який би визначив її організацію, порядок формування та діяльності, а також процедуру розробки, розгляду та прийняття нової Конституції України (можливо, законів про внесення змін до Конституції України).

За умов введення в механізм державної влади Конституційної Асамблеї нами пропонувалися б до обговорення такі визначальні моменти її статусу:

1) Це державний орган, який формується у разі потреби внесення суттєвих змін до Основного Закону держави шляхом всеукраїнських виборів її членів та припиняє свої повноваження після прийняття кінцевого рішення щодо проектів про зміну Конституції або проекту нової Конституції України.

2) До повноважень Конституційної Асамблеї України належить розробка проекту нової Конституції України у разі проголошення всеукраїнського референдуму щодо затвердження нової Конституції України за народною ініціативою; доопрацювання та прийняття законів про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України. Прийняття нової Конституції України», а також законів про внесення змін до Конституції України, які передбачають зміну конституційного ладу України; прийняття нової Конституції України. При цьому встановити, що Конституційна Асамблея України приймає рішення лише щодо питань, для вирішення яких її було обрано.

3) Встановлення особливих вимог до членів Конституційної Асамблеї. Наприклад, необхідність вищої юридичної, філософської освіти. Заборона для членів Конституційної Асамблеї претендувати на обрання їх главою держави, представником у законодавчий орган, на призначення їх членом вищого органу виконавчої влади, керівником центрального органу виконавчої влади та його заступником, а також суддею України протягом відповідного періоду часу (5–10 років) після затвердження всеукраїнським референдумом нової Конституції

України, Закону України про внесення змін до Конституції України, прийнятих відповідною Конституційною Асамблеєю України.

4) Порядок формування Конституційної Асамблеї. Так, нами пропонується обирати членів Конституційної Асамблеї на засадах змішаної виборчої системи. А саме, одну частину членів Конституційної Асамблеї України обирати в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі на засадах пропорційної системи за виборчими списками кандидатів від політичних партій, виборчих блоків, другу частину членів Конституційної Асамблеї України обирати від Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя у відповідних багатомандатних округах на засадах мажоритарної системи відносної більшості, а третю частину членів Конституційної Асамблеї України обирати в одномандатних виборчих округах на засадах мажоритарної виборчої системи абсолютної більшості.

2.3.2. Ухвалення Конституції України у новій редакції на всеукраїнському референдумі за ініціативою влади.

Можливим варіантом є прийняття нової Конституції, виходячи з чинного законодавства. Хоча Конституція чітко не встановлює порядку прийняття нової Конституції, вона закріплює принцип народного суверенітету. При тлумаченні принципу народного суверенітету, встановленого у статті 5 КУ, Конституційний Суд зазначив, що положення частини третьої цієї статті треба розуміти так, що народ як носій суверенітету і єдине джерело влади може реалізувати свої право визначати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції на всеукраїнському референдумі (пункт 4 мотивувальної частини Рішення КСУ від 5 жовтня 2005 року у справі про здійснення влади народом). Реалізація народом свого права визначати конституційний лад в Україні на сьогодні ускладнюється відсутністю належної правової регламентації проведення всеукраїнського референдуму. Як вже зазначалось, здійснення конституційної реформи повинно починатися з прийняття нової редакції Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми».

Проблемним моментом при обранні цього варіанту є невизначеність процедури розробки, попереднього розгляду, необхідності прийняття проекту Конституції Парламентом до винесення його на всеукраїнський референдум.

Ці питання можуть бути вирішені шляхом прийняття закону про спосіб розробки нової Конституції України.

Законодавчо встановлений спосіб розробки нової редакції Конституції України повинен забезпечувати відповідне представлення усіх парламентських фракцій та Президента України, а також передбачати широке залучення експертного середовища.

В цьому разі нами пропонуються для обговорення такі етапи розробки проекту Конституції України:

1. Формування спільної парламентсько-президентської конституційної комісії (уникнення паралельної розробки проекту Конституції окремими політичними силами, які представлені в Парламенті або окремо Президентом) та її робочої групи (робочих груп).

2. Широке громадське обговорення конституційної реформи та врахування позиції громадськості робочою групою.

3. Скликання та діяльність Конституційної Асамблеї, яка закінчується попереднім прийняттям проекту Конституції України (організацію, порядок формування та діяльності, а також процедуру розробки, розгляду проекту Конституції України Конституційною Асамблеєю пропонується визначити як у попередньому варіанті).

4. Ухвалення нової Конституції України на всеукраїнському референдумі.

2.3.3. Ухвалення Конституції України у новій редакції на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою.

Виходячи з права народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади визначати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України на всеукраїнському референдумі (див. пункт 4 мотивувальної частини Рішення КСУ від 5 жовтня 2005 року у справі про здійснення влади народом), можливим варіантом проведення конституційної реформи є прийняття нової Конституції України за народною ініціативою.

Неналежне забезпечення владою реалізації права народу визначати конституційний лад в Україні не повинно унеможливлювати ухвалення нової Конституції України народом за власною ініціативою. Саме тому нами не відкидається такий варіант проведення конституційної реформи. Проте самоорганізація (без правової регламентації) процесу розробки та ухвалення на всеукраїнському референдумі нової Конституції України на практиці є вкрай складним явищем.

За такої ситуації, можливим варіантом способу розробки проекту нової Конституції України є формування самим громадянським

суспільством органу установчої влади (наприклад, Громадянської Конституційної Асамблеї).

Головним завданням такої Громадянської Конституційної Асамблеї має стати забезпечення реалізації установчої влади народу у новій редакції Конституції України. Для цього Громадська Конституційна Асамблея повинна забезпечити, по-перше, фахову підготовку якісного тексту Основного Закону з максимальним урахуванням суспільного інтересу щодо належної реалізації конституційних прав і свобод, встановлення ефективного механізму державної влади тощо, а також з урахуванням демократичних світових стандартів та досягнень вітчизняної науки, по-друге, змусити державну владу дати реалізуватися установчій владі Українського народу.

Представлена на суд громадськості Зелена книга української конституційної реформи розрахована на широкий загал, починаючи від експертів у галузі конституційного будівництва і студентів-юристів, і до представників влади на місцях.

Ця Зелена книга присвячена конституційній реформі і з огляду на установчий характер Основного Закону держави відрізняється від прийнятого стандарту таких документів у Європі. При продовженні конституційної реформи в Україні автори вважають за доцільне відштовхуватися від проблем реалізації чинних конституційних положень. Без глибокого аналізу проблем реалізації чинної Конституції України будь-яка ініційована «згори» реформа Основного Закону приречена виключно на досягнення ситуативних результатів.

З метою залучення експертного середовища до процесу оновлення Основного Закону України автори спробували виокремити проблеми реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина, проблеми, пов'язані з обраною формою державного правління, ефективністю дії владного механізму у сучасних умовах, проблеми територіального устрою та місцевого самоврядування, проблеми здійснення правосуддя, а також можливі варіанти проведення конституційної реформи.

Задля підготовки органічного тексту Конституції, який відповідатиме рівню суспільних відносин у нашій державі, надзвичайно важливо отримати від громадянського суспільства відповіді на ключові питання, які визначають взаємозв'язок державних інститутів та осередків громадянського суспільства.

Зелена книга – це спроба залучити громадськість та експертне середовище до обговорення адекватності конституційних змін як механізму побудови ефективної моделі реалізації влади та впорядкування взаємовідносин між державою і громадянським суспільством. Неучасть інститутів громадянського суспільства як суб'єктів, безпосередньо незацікавлених у функціонуванні влади, унеможливилює проведення повноцінної конституційної реформи, спрямованої на врахування інтересів людини, її прав і свобод, а також об'єктивну оптимізацію владного механізму.

Експерти «Коаліції неурядових організацій за ефективну конституційну реформу» розраховують, що Зелена книга стане гідним стимулом для започаткування суспільної дискусії щодо необхідності, змісту та форми конституційного реформування.

РОЗДІЛ 2. ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ ТА АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

2.1. ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ В УКРАЇНІ (СТАНOM НА СІЧЕНЬ 2007 року)

Стан публічної адміністрації на початок 2007 року мало чим відрізнявся від попередніх років. Для ознайомлення з характеристикою основних проблем системи урядування в Україні можна було б звернутися до попередніх моніторингових доповідей (і насамперед – за 2005–2006 роки). Але досить вичерпно цей стан характеризує й інформація станом на кінець 2008 року, яка наводиться у проєкті Концепції реформування публічної адміністрації в Україні. Зокрема, публічна адміністрація і надалі залишається неефективною, схильною до корупції, внутрішньо суперечливою, надмірно централізованою, закритою від суспільства і відірваною від потреб людини.

Незважаючи на певні спроби впорядкування структури органів виконавчої влади центрального рівня (які за різних урядів могли на 180 градусів змінювати напрямки), вона досі є заплутаною та нестабільною. Органи часто змінюють свій статус. На кінець 2008 р. діяло понад 60 центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ), у тому числі 20 міністерств та понад 40 інших ЦОВВ, серед яких: 30 державних комітетів та прирівняних до них органів, 14 ЦОВВ зі спеціальним статусом, 3 національні (державні) комісії з регулювання діяльності природних монополій та суміжних ринків. Крім того, в Україні в аналізований період налічувалося від 40 до 50 урядових органів, підпорядкованих в більшості своїй міністерствам.

На організаційну структуру апарату управління, його кадровий склад, форми і методи діяльності значною мірою впливають стереотипи колишньої командно-адміністративної системи, а також вади, притаманні існуючій системі публічного управління, неадекватні умовам політичної та економічної багатоманітності й роздержавлення усіх сфер суспільного життя.

Основними причинами такого стану є:

1) *незавершеність трансформації Кабінету Міністрів України в орган політичного керівництва*: нечітке розмежування функцій щодо формування та реалізації державної політики між вищими орга-

нами влади – Президентом України та Кабінетом Міністрів України; незабезпеченість наступництва під час зміни Кабінету Міністрів України;

2) *нерациональна система органів виконавчої влади на центральному рівні*: необґрунтовано велика кількість центральних органів виконавчої влади, фактично рівних за статусом міністерствам; нечітка класифікація центральних органів виконавчої влади, значна різноманітність їх видів породжують часті та невиправдані зміни статусу органів, зумовлюють загальну нестабільність системи; незавершеність розмежування в системі між органами функцій з формування та реалізації державної політики, таких як управління державною власністю, нагляд та контроль, надання адміністративних послуг тощо; незавершеність розмежування політичного та адміністративного керівництва в міністерствах; низький рівень координації та взаємодії між центральними органами виконавчої влади; слабо розвинуті та неефективні механізми підзвітності, нагляду та контролю щодо центральних органів виконавчої влади, які спрямовуються та координуються міністрами; відсутнє чітке законодавче визначення статусу, компетенції та основних засад діяльності незалежних регуляторів, і як наслідок – незахищеність національних комісій регулювання природних монополій від політичного втручання у їх діяльність; галузевий принцип утворення багатьох центральних органів виконавчої влади та породжувані цим конфлікти функцій і надмірна організаційна фрагментація відповідальності за державну політику; значна невизначеність щодо внутрішнього розподілу відповідальностей та функцій в системі центральних органів виконавчої влади, що спричиняє дублювання діяльності, розпорошення та нерациональне використання людських і фінансових ресурсів;

3) *неефективна організація виконавчої влади на місцевому рівні*: неефективний механізм взаємодії Кабінету Міністрів України з місцевими державними адміністраціями; нечітке визначення статусу голів місцевих державних адміністрацій; нечітке розмежування повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, неефективний механізм їхньої взаємодії;

4) *неефективне місцеве самоврядування та нерациональний адміністративно-територіальний устрій*: фінансова неспроможність базової ланки місцевого самоврядування; відсутність чіткого розподілу повноважень і відповідальності між органами місцевого самоврядування різного рівня; відсутність повноцінного місцевого са-

моврядкування на рівні району; значні відмінності у розмірах районів; диспропорції у розвитку регіонів і районів; зорієнтованість податкової системи лише на фіскальну функцію; незабезпеченість інституційної пам'яті та наступництва місцевої влади під час зміни політичної влади;

5) *неефективна публічна служба*: значна плинність кадрів і неналежний професійний рівень персоналу; суб'єктивізм в управлінні публічною службою; покладення на публічних службовців політичних функцій та незахищеність публічних службовців від партійно-політичних впливів; низькі розміри та недосконалий механізм формування оплати праці службовців; неналежний рівень професійної освіти та підвищення кваліфікації публічних службовців, особливо посадових осіб місцевого самоврядування;

6) *відсутність паритетних засад у відносинах приватних фізичних та юридичних осіб з органами публічної адміністрації*: неналежне правове регулювання відносин між приватними особами та публічною адміністрацією – фактична перевага відомчих інтересів, формалізм, бюрократія, корупція; проблеми доступу до публічної інформації; відсутній або неефективний порядок адміністративного оскарження рішень, дій та бездіяльності публічної адміністрації; зволікання із становленням системи адміністративних судів, їх переважаність, тривалі строки розгляду справ тощо.

Все це переконливо свідчить про необхідність реформування публічної адміністрації в Україні та вказує напрями реформи.

Але, на жаль, питання адміністративної реформи ні на початку 2007 року, ні наприкінці 2008 року не були в числі пріоритетних для влади (Уряду), незважаючи на деякі записи в програмах владних політичних сил.

При цьому урядова машина і надалі продовжує розростатися. Якщо у 2006 році в Україні налічувалося 265 тисяч державних службовців, то у 2008 році їх стало вже понад 290 тисяч. Але навряд чи громадяни відчули, щоб це відобразилося на якості послуг, які надаються публічною адміністрацією.

2.2. ФОРМУВАННЯ ТА ДІЯЛЬНІСТЬ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

Кількісно-організаційні характеристики урядів

Уряд на чолі із В. Януковичем, сформований 4 серпня 2006 року⁸⁷, працював до 18 грудня 2007 року⁸⁸. Цей Уряд був нестабільним не тільки у персональному складі, а й у кількісному і посадовому складі, що негативно відобразилося на якості його роботи. Станом на початок 2007 року у складі Кабінету Міністрів України було три віце-прем'єр-міністри, один з яких водночас був Міністром будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України. Наприкінці 2007 року у складі Уряду було вже п'ять віце-прем'єр-міністрів⁸⁹, а також з'явилися ще дві міністерські посади – були утворені Міністерство регіонального розвитку та будівництва України і Міністерство з питань житлово-комунального господарства України⁹⁰. Крім того, у підрахунку посадового складу Уряду (28 посад) слід брати до уваги «безпортфельного» Міністра Кабінету Міністрів та Першого віце-прем'єр-міністра, що одночасно поєднував цю посаду з посадою Міністра фінансів.

Поеднання посади Віце-прем'єр-міністра з міністерським портфелем є, звичайно, позитивним фактором, а от збільшення кількісного складу Кабінету Міністрів України, як ми вже зазначали раніше⁹¹, заслуговує на негативну оцінку, оскільки веде до подрібнення секторів державної політики, виникнення компетенційних конфліктів та безвідповідальності урядовців. Слід констатувати, що необґрунтоване

⁸⁷ Постанова Верховної Ради України «Про формування складу Кабінету Міністрів України» від 04.08.2006 № 88-V.

⁸⁸ Постанова Верховної Ради України «Про звільнення Януковича В. Ф. з посади Прем'єр-міністра України» від 18.12.2007 № 8-VI. Постанова Верховної Ради України «Про припинення повноважень членів Кабінету Міністрів України» від 18.12.2007 № 9-VI.

⁸⁹ Постанова Верховної Ради України «Про призначення Радченка В. І. на посаду Віце-прем'єр-міністра України» від 12.01.2007 № 597-V; Постанова Верховної Ради України «Про призначення Слаути В. А. на посаду Віце-прем'єр-міністра України» від 08.02.2007 № 647-V.

⁹⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Міністерства регіонального розвитку та будівництва України і Міністерства з питань житлово-комунального господарства України» від 01.03.2007 № 323.

⁹¹ Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2005–2006 роки) / [за заг. ред. Н. В. Александрової, І. Б. Коліушка]. – К. : Конус-Ю, 2007. – С. 160.

розширення складу Кабінету Міністрів за рахунок збільшення кількості віце-прем'єр-міністрів було можливим через відсутність законодавчої норми, яка б встановлювала граничну кількість віце-прем'єр-міністрів у складі Уряду. На жаль, це питання не було вирішено і Законом України «Про Кабінет Міністрів України» від 16 травня 2008 року, а це означає, що проблема можливості збільшення кількості віце-прем'єр-міністрів лише заради створення посад і посилення політичного впливу в Уряді залишається актуальною і сьогодні.

2007 рік для України розпочався із вакантною посадою Міністра закордонних справ, оскільки після 1 грудня 2006 року нового міністра призначено не було⁹². Процес призначення нового Міністра закордонних справ став яскравим прикладом недосконалості встановленого конституційними змінами 2004 року порядку формування Уряду, за якого Міністр оборони України та Міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою за поданням Президента України, а інші члени Кабінету Міністрів – за поданням Прем'єр-міністра України (але про це детальніше у I розділі доповіді).

Зміни у персональному складі Уряду В. Януковича, розпочаті у 2006 році, були продовжені у 2007 році⁹³. На ефективність роботи Уряду вплинули також позачергові вибори до Верховної Ради України. Його діяльність спочатку була спрямована на недопущення призначення позачергових виборів, а потім члени Уряду більше переймалися проведенням передвиборчої кампанії, аніж забезпеченням державної політики у відповідних сферах.

Цікаво також зауважити, що Уряд В. Януковича будувався за пірамідально-ієрархічним принципом. Тобто над кожним з міністрів був «куратор» – один з віце-прем'єр-міністрів. Таким чином уряд не був колегіальним органом «рівних», а фактично складався з посад двох рівнів (а то й більше, якщо крім посад міністрів та віце-прем'єр-міністрів окремо виділяти посади Першого віце-прем'єр-міністра та

⁹² Постанова Верховної Ради України «Про звільнення Тарасюка Б.І. з посади Міністра закордонних справ України» від 01.12.2006 № 413-V.

⁹³ Постанови Верховної Ради України «Про звільнення Макухи В. О. з посади Міністра економіки України» від 21.03.2007 № 793-V; «Про призначення Кінаха А. К. на посаду Міністра економіки України» від 21.03.2007 № 794-V; «Про звільнення Поляченка Ю. В. з посади Міністра охорони здоров'я України» від 23.03.2007 № 831-V; «Про призначення Гайдаєва Ю. О. на посаду Міністра охорони здоров'я України» від 23.03.2007 № 832-V; «Про звільнення Радченка В. І. з посади Віце-прем'єр-міністра України» від 25.05.2007 № 1090-V; «Про призначення Кузьмука О. І. на посаду Віце-прем'єр-міністра України» від 25.05.2007 № 1091-V.

Прем'єр-міністра). І зумовлено це було не тільки назвами посад, а насамперед «координаційно-контрольними» функціями віце-прем'єр-міністрів.

В результаті позачергових виборів до Верховної Ради України, що відбулися 30 вересня 2007 року, у Парламенті було створено «Коаліцію демократичних сил» у складі Блоку Юлії Тимошенко та Блоку «Наша Україна – Народна Самооборона». 18 грудня Ю. Тимошенко було призначено Прем'єр-міністром України⁹⁴ та сформовано новий склад Уряду⁹⁵. Прикметно, що було суттєво скорочено кількість віце-прем'єр-міністрів (три віце-прем'єр-міністри включно з Першим). 2008 рік Уряд пропрацював без змін у персональному та кількісному складі, хоча знову ж таки було присутнє протистояння між Прем'єр-міністром та тими членами Уряду, яких було призначено за квотою Президента. Конституція України після внесення до неї змін Законом № 2222-IV від 8 грудня 2004 року, не встановивши чітко адекватного порядку звільнення з посад членів Кабінету Міністрів України, зробила членів Уряду досить «уразливими», залежними від політичних настроїв у парламенті (що відчули на собі кілька міністрів у 2009 році). При цьому Конституційний Суд України у пункті 5 Рішення від 11 грудня 2007 року зазначає: «Конституційний Суд України дійшов висновку, що Верховна Рада України може реалізувати своє повноваження щодо звільнення з посад Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України і без подання Президента України»⁹⁶. *Детальніше це Рішення Конституційного Суду проаналізовано у підрозділі «Конституційний Суд України».*

Про певні пріоритети Уряду Ю. Тимошенко свідчило призначення Віце-прем'єр-міністра України з питань євроінтеграції, хоча на практиці ця посада почала використовуватись швидше як противага Міністру закордонних справ (кандидатура якого подається Президентом).

⁹⁴ Постанова Верховної Ради України «Про призначення Тимошенко Ю. В. Прем'єр-міністром України» від 18.12.2007 № 7-VI.

⁹⁵ Постанова Верховної Ради України «Про формування складу Кабінету Міністрів України» від 18.12.2007 № 10-VI.

⁹⁶ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень пункту 12 частини першої статті 85 Конституції України у контексті положень частини четвертої статті 114, частин другої, третьої статті 115 Конституції України (справа про порядок припинення повноважень членів Кабінету Міністрів України) від 11.12.2007 № 12-рп/2007.

Заслугує підтримки відмова Уряду від окремої посади «Міністра України у зв'язках з Верховною Радою та іншими органами державної влади»⁹⁷. Адже усунення невиправданого механізму для взаємодії Уряду з парламентом покращило умови для безпосередньої співпраці кожного члена Уряду з Парламентом.

Але викликав занепокоєння підхід Коаліції щодо розподілу посад у центральних органах виконавчої влади (далі – ЦОВВ). По-перше, до політичного розподілу були включені посади заступників міністрів та посади керівників «інших ЦОВВ» (які де-юре належать до посад державної служби). По-друге, нераціональним був принцип розподілу вищих керівних посад у кожному міністерстві, відповідно до якого у разі призначення міністра – представника однієї політичної сили – учасника Коаліції, першим заступником міністра призначається представник іншої політичної сили – учасника Коаліції. У цьому випадку замість злагодженої роботи та підтримки з боку заступника міністра було створено механізм внутрішньокоаліційного контролю та практично альтернативний центр вироблення політики у межах кожного з міністерств. А після виникнення проблем у діяльності цієї коаліції саме перші заступники міністрів стали очолювати деякі з міністерств (щоправда, це вже стосувалося 2009 року).

Цікавою з точки зору конституційного права (*а тому про це детальніше – у відповідному розділі Доповіді*) є також ситуація, що склалася після «переформатування» урядової коаліції у кінці 2008 року та входження до її складу Блоку Литвина.

Програма діяльності Уряду

Уряд В. Януковича і в 2007 році продовжував працювати без Програми діяльності. Звичайно, цей факт заслуговує негативної оцінки, про що ми зазначали в попередній Доповіді.

Уряд Ю. Тимошенко через місяць після сформування – 16 січня 2008 року затвердив власну Програму діяльності «Український прорив: для людей, а не політиків»⁹⁸ та подав її до парламенту. Але її

⁹⁷ Постанови Кабінету Міністрів України «Про скорочення посад заступників Міністра України у зв'язках з Верховною Радою України та іншими органами державної влади України» від 24.12.2007 № 1402 та «Про визнання такою, що втратила чинність, постанови Кабінету Міністрів України від 28 березня 2007 № 588» від 06.02.2008 № 35.

⁹⁸ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Український прорив: для людей, а не політиків» від

схвалення так і не відбулося, за що Уряд також заслуговує негативної оцінки. Хоча очевидно, що це вже трошки краща ситуація, аніж з попереднім урядом, адже є хоча б мінімальна можливість оцінювати діяльність уряду на відповідність задекларованим намірам.

Позитивної оцінки заслуговувала спроба проведення громадського обговорення положень проекту Програми. На наш погляд, Програма була розроблена на досить професійному рівні. В цілому у Програмі відображені положення Угоди коаліційних сил. Програма складалася з чотирьох основних блоків: I – «Людина та її розвиток» (присвячений розвитку громадянського суспільства та соціально-гуманітарній сфері); II – «Сучасна європейська держава» (присвячений реформі політичної системи, реформі публічної адміністрації, судовій реформі тощо); III – «Конкурентоспроможна національна економіка»; IV – «Україна і світ». Щоправда, недоліком Програми є її завеликий обсяг, недостатня чіткість пріоритетів та відсутність послідовності задекларованих кроків. Тому набір правильних ідей мабуть і залишився лише переліком добрих намірів. Іншим недоліком Програми було не зовсім зрозуміле з її тексту ставлення Уряду до чинних офіційних документів програмового характеру, затверджених як Урядом-попередником, так і Президентом України (наприклад, в частині судової реформи, антикорупційної політики тощо). У даному випадку було б важливо зберегти не лише наступництво у певних реформах, але й пояснити суспільству, які кроки попереднього Уряду (та Президента) потребують ревізії і чому. Також відсутнє було повне розуміння того, хто з членів Уряду за який сегмент Програми нести відповідальність. І незважаючи на цілком правильний намір Прем'єр-міністра концентрувати діяльність міністрів на кількох чітких пріоритетах⁹⁹, нині очевидно, що, наприклад, за реформу публічної адміністрації (яка, як вже зазначалося, займає окреме місце у Програмі діяльності Уряду) жоден з членів Кабінету Міністрів відповідальності не взяв.

І хоча питання формування коаліції, змін у її складі та впливу таких змін на зміни (перепризначення) членів Уряду належить до сфери конституційного права, варто відзначити, що 20.12.2008 Кабінет

16.01.2008 р. № 14.

⁹⁹ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення пріоритетів діяльності центральних органів виконавчої влади на 2008 рік» від 05.03.2008 № 423-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів, спрямованих на реалізацію пріоритетів діяльності центральних органів виконавчої влади у 2008 році» від 02.04.2008 № 569-р.

Міністрів України затвердив нову Програму діяльності. При цьому, як і попередня Програма діяльності Кабінету Міністрів, цей політичний документ також не був винесений на розгляд Верховної Ради України для схвалення. Тобто Програма діяльності Кабінету Міністрів зберігала статус напівпроекту.

Зміни в організації діяльності Уряду

Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від грудня 2006 – січня 2007 року остаточно легітимізував створення урядових комітетів для забезпечення ефективної реалізації повноважень уряду, координації дій органів виконавчої влади, а також попереднього розгляду проектів нормативно-правових актів, концепцій та інших документів. Урядом В. Януковича було створено сім урядових комітетів, перелік і посадовий склад яких було закріплено у відповідному Розпорядженні Кабінету Міністрів¹⁰⁰. Зокрема, було утворено урядові комітети: з реформ; з питань економічної політики та європейської інтеграції; з питань національної безпеки, оборони та правоохоронної діяльності; з питань розвитку галузей економіки; з питань регіональної політики, будівництва та житлово-комунального господарства; з питань аграрної політики; а також з питань гуманітарної і соціальної політики. Урядовий комітет з реформ було очолено безпосередньо Прем'єр-міністром, інші ж комітети очолювались віцепрем'єр-міністрами. Окрім міністрів, до урядових комітетів входили також керівники інших ЦОВВ та їх заступники. Впродовж 2007 року до даного розпорядження неодноразово¹⁰¹ вносилися зміни щодо розширення персонального складу зазначених урядових комітетів.

Урядом Ю. Тимошенко були внесені зміни і щодо кількості урядових комітетів і їх складу¹⁰². Зокрема, було утворено урядові комітети: з питань економічної політики; з питань правової політики, оборони та правоохоронної діяльності; з питань гуманітарної та соціальної політики; європейської інтеграції та міжнародного співробітництва (замість семи комітетів в Уряді В. Януковича). Посадові склади уря-

¹⁰⁰ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про перелік урядових комітетів та їх посадовий склад» від 28.03.2007 № 109-р.

¹⁰¹ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.04.2007 № 131; від 12.04.2007 № 183; від 26.04.2007 № 225; від 08.08.2007 № 616.

¹⁰² Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про перелік урядових комітетів та їх посадовий склад» від 30 січня 2008 року № 195-р.

дових комітетів також зазнали скорочення, і це теж позитивний факт, оскільки урядові комітети є формою роботи Уряду, і включення до їх складу не членів Уряду (чим «зловживали» раніше) було необґрунтованим. Щоправда, не зовсім зрозуміло, чому рішення про формування урядових комітетів було прийнято майже через півтора місяці після формування Уряду, адже таке затягування негативно вплинуло на ефективність роботи урядової команди.

Окрім того, було вирішено питання щодо здійснення повноважень Першого віце-прем'єр-міністра та віце-прем'єр-міністрів України у разі їх відсутності¹⁰³.

Позитивно слід відзначити рішення Уряду про розподіл між членами Кабміну відповідальності за забезпечення взаємодії Кабінету Міністрів з комітетами і Верховною Радою та обов'язок міністрів призначати одного із своїх заступників відповідальним за координацію законотворчої роботи у міністерстві¹⁰⁴. Щоправда, помилковим, на нашу думку, є запровадження аналогічного правила щодо «інших ЦОВВ» (не міністерств), адже лише через міністерства (членів Уряду) має здійснюватися розробка державної політики і відповідно – законопроектна робота.

Зміни в Секретаріаті Уряду

У 2007 році Урядом В. Януковича було деталізовано регулювання відносин щодо призначення на посади та звільнення з посад керівних осіб структурних підрозділів апарату Уряду. Урядовою постановою було встановлено, що директори департаментів, заступники директорів департаментів та начальники управлінь Секретаріату Кабінету Міністрів України призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Міністра Кабінету Міністрів України¹⁰⁵. Постановою Кабінету Міністрів від 17.09.2008 (тобто вже Урядом Ю. Тимошенко) до наведеного переліку посадовців включено директора Координаційного бюро європейської та

¹⁰³ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про здійснення повноважень Першого віце-прем'єр-міністра та віце-прем'єр-міністрів України у разі їх відсутності» від 09.07.2008 № 928-р.

¹⁰⁴ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про забезпечення взаємодії з комітетами та Спеціальною контрольною комісією з питань приватизації Верховної Ради України» від 09.01.2008 №10.

¹⁰⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання Секретаріату Кабінету Міністрів України» від 23.05.2007 № 758.

євроатлантичної інтеграції, його заступників, а також начальників управлінь у складі департаментів та Бюро¹⁰⁶. Але у грудні 2008 року були внесені чергові зміни¹⁰⁷, за якими заступники директорів опинилися поза межами даного механізму призначення і звільнення посадовців безпосередньо Кабінетом Міністрів.

У структурі Секретаріату Кабінету Міністрів також відбувалися перманентні зміни. Зокрема, у січні 2008 року було ліквідовано Департамент з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу¹⁰⁸ (при цьому варто взяти до уваги, що за рішенням ще Уряду В. Януковича від 2007 року з 1 січня 2008 року вже розпочало свою роботу Національне агентство України з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу). Але в цьому ж році зазначене Національне агентство України з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу було ліквідовано, а замість нього в складі Секретаріату Кабінету Міністрів України створено Координаційне бюро з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу, очолюване директором – заступником Міністра Кабінету Міністрів¹⁰⁹. Зазначені реорганізаційні рухи Уряду (коли протягом року підрозділ апарату Уряду з ЄВРО-2001 спочатку ліквідується, а потім знову утворюється) видаються особливо невинуватеними в умовах нестачі часу і коштів на належну підготовку до чемпіонату¹¹⁰.

Після зміни урядів на початку 2008 року було ліквідовано Управління стратегічних та перспективних проєктів, створено Управління у зв'язках із засобами інформації¹¹¹.

¹⁰⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання Секретаріату Кабінету Міністрів України» від 17.09.2008 № 829.

¹⁰⁷ Постанова Кабінету Міністрів України «Питання Секретаріату Кабінету Міністрів України» від 03.12.2008 № 1038.

¹⁰⁸ Постанова Кабінету Міністрів України «Про вдосконалення структури Секретаріату Кабінету Міністрів України» від 23.01.2008 № 22.

¹⁰⁹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо удосконалення системи управління підготовкою та проведенням в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу» від 19.11.2008 № 1021.

¹¹⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Національного агентства України з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу» від 30.08.2007 № 1083.

¹¹¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення у структурі Секретаріату Кабінету Міністрів України Управління у зв'язках із засобами масової інформації»

Влітку 2008 року постановою Уряду у структурі його Секретаріату було утворено Координаційне бюро європейської та євроатлантичної інтеграції на базі ліквідованого Управління з питань європейської інтеграції. Встановлена постановою чисельність персоналу Бюро з 1 січня 2009 р. мала становити 70 осіб, завдяки чому збільшувалась гранична чисельність працівників Секретаріату Кабінету Міністрів України на 40 штатних одиниць¹¹². Однак наприкінці 2008 року зазначену чисельність штатних одиниць бюро було зменшено – з 70 до 60 осіб¹¹³. Можливо, таке підвищення у статусі структурного підрозділу апарату Уряду, відповідального за питання європейської інтеграції і виправдане, адже мало б поліпшити роботу і власне цього підрозділу, і члена Уряду (у нашому випадку – Віце-прем'єр-міністра), відповідального за цей сектор державної політики. Проте слід пам'ятати про вже згадану негативну конкуренцію між Урядом (з цим Віце-прем'єр-міністром) та Президентом (який зберігав домінуючий вплив на МЗС) в частині зовнішньої політики держави.

Наприкінці 2008 року Уряд прийняв рішення щодо передачі функцій Управління організації роботи із зверненнями громадян Секретаріату Кабінету Міністрів України, яке було ліквідовано як його самостійний підрозділ, Управлінню у зв'язках з громадськістю Секретаріату¹¹⁴.

На жаль, ні Уряд В. Януковича, ні Уряд Ю. Тимошенко так і не виконали своїх зобов'язань щодо запровадження посади Державного секретаря Кабінету Міністрів. Тому Секретаріат Уряду й досі очолюється не державним службовцем, а Міністром.

Закон України «Про Кабінет Міністрів України» (редакція від 16.05.2008) та Регламент Уряду

2007 рік розпочався з подолання вето на Закон України «Про Кабінет Міністрів України». Детально редакція Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 21.12.2006/12.01.2007 р. була

від 13.02.2008 № 42.

¹¹² Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Координаційного бюро європейської та євроатлантичної інтеграції» від 16.07.2008 № 649.

¹¹³ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення зміни до пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України від 16 липня 2008 р. № 649» від 27.12.2008 № 1120.

¹¹⁴ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Питання Секретаріату Кабінету Міністрів України» від 27.12.2008 № 1597-р.

проаналізована у нашій Доповіді за 2005–2006 роки¹¹⁵. Враховуючи численні неконституційні положення тієї редакції Закону, а також інші його недоліки протягом 2007–2008 років велася дискусія щодо необхідності ухвалення нової редакції закону про Уряд.

6 лютого 2007 року Президент України звернувся до Конституційного Суду України з поданням щодо визнання Закону України «Про Кабінет Міністрів України» таким, що не відповідає Конституції України, на підставі порушення конституційної процедури його розгляду та набрання ним чинності. Проте Конституційним Судом України так і не було прийняте рішення по суті питання, оскільки Президент відкликав конституційне подання щодо конституційності Закону (16 жовтня 2007 року Конституційний Суд виніс ухвалу про припинення конституційного провадження у справі¹¹⁶). Варто відзначити, що Президент відкликав конституційне подання, керуючись політичними домовленостями (з новою коаліцією) щодо прийняття нового закону про Уряд. Зокрема, передбачалося, що Парламент, сформований в результаті позачергових виборів до Верховної Ради 30 вересня 2007 року, якнайшвидше прийме новий Закон «Про Кабінет Міністрів України».

Зазначена подія, щоправда, відбулася лише 16 травня 2008 року. При цьому відповідний законопроект внесено було не Урядом, а Президентом України у січні 2008 року¹¹⁷. В проекті містився ряд ініціатив щодо зміни нинішньої системи урядування на найвищому рівні. З одного боку, законопроект передбачав зміни щодо порядку призначення міністрів оборони та закордонних справ, призначення Прем'єр-міністра, які коригували положення редакції від 21.12.2006/12.01.2007, що суперечила Конституції. Також виписаний у законопроекті обсяг повноважень Прем'єр-міністра здебільшого обґрунтовано збалансовував його компетенцію. З іншого боку, не досить виваженим видається урізання повноважень Прем'єр-міністра в частині спрямування та координації діяльності інших членів Уряду, оскільки керівник Уряду несе політичну відповідальність за діяльність

¹¹⁵ Розвиток публічного права в Україні (довідь за 2005–2006 роки) / [за заг. ред. Н. В. Александрової, І. Б. Коліушка]. – К. : Конус-Ю, 2007. – С. 64–69, 174–178.

¹¹⁶ Ухвала Конституційного Суду України про припинення конституційного провадження у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 16 жовтня 2007 року № 41-уп/2007.

¹¹⁷ Проект Закону «Про Кабінет Міністрів України» від 10 січня 2008 року, реєстраційний № 1312.

всього Кабінету Міністрів, і зважаючи на те, що у відносинах прямого підпорядкування (якими є відносини керівника Уряду з іншими членами Уряду) механізм «доручень» був в значній мірі обґрунтованим.

Але в будь-якому випадку редакція Закону від 16.05.2008 року заслуговує здебільшого позитивної оцінки. Це в першу чергу стосується положень:

- щодо чіткого визначення статусу урядових органів у системі міністерств та закріплення установчих та кадрових повноважень щодо них за Кабінетом Міністрів (при відповідних поданнях міністрів). Такий підхід, на відміну від попереднього Закону (коли навіть назва «урядові органи» не згадувалася, а «служби, інспекції та агентства» мало чим відрізнялися від звичайних структурних підрозділів апаратів міністерств), щонайменше дозволяє Уряду не допускати свавільної ліквідації урядових органів міністрами, які прагнуть втручатися у відповідні сфери адміністрування;

- в частині уточнення загальних принципів механізму «спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади». Якщо за попередньою редакцією Закону повноваження щодо «спрямування та координації» належали усім членам Кабінету Міністрів (і Уряд В. Януковича часто наділяв такими повноваженнями Віце-прем'єр-міністрів), то у новій редакції таке право залишилось лише за міністрами. Цей крок абсолютно виправданий, адже дозволить більш чітко будувати сектори державної політики (за схемою: «міністр (міністерство) – «інші центральні органи виконавчої влади»/урядові органи), не створюючи зайвих компетенційних конфліктів та бюрократизованих ієрархічних моделей за участю віце-прем'єр-міністрів. Загалом у новій редакції Закону відбулося певне послаблення статусу Віце-прем'єр-міністрів.

Частина 5 статті 6 Закону «Про Кабінет Міністрів України» встановила, що «за поданням Прем'єр-міністра України Верховна Рада України може призначати міністрами осіб, які не очолюють міністерств. Йдеться про так званих «міністрів без портфелів», і ця редакція Закону дозволяє Уряду вводити такі посади (але не більше двох).

Отже, новий Закон України «Про Кабінет Міністрів України», порівняно із попередньою редакцією, є кроком вперед у забезпеченні раціональнішого регулювання організації, порядку діяльності і повноважень Кабінету Міністрів України. Та все ж цей Закон не позбавлений недоліків.

На критику заслуговує зміна порядку скріплення підписами деяких актів Президента, які фактично перетворюють інститут контрасигнації – інструмент, що повинен сприяти виробленню узгодженої політики Президента та членів Уряду, – на формальне інформування члена Кабінету Міністрів про видання главою держави того чи іншого правового акта. Тобто в частині контрасигнації попередня редакція Закону (від 21.12.2006/12.01.2007) була кращою.

Є значні сумніви стосовно питання порядку призначення на посаду Прем'єр-міністра України (*хоча ця проблематика вже лежить у сфері конституційного права, а не адміністративного*), зокрема в частині обмеження підстав для невнесення подання про призначення запропонованої коаліцією депутатських фракцій кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України. Як здається, це не забезпечує реалізацію встановлених Конституцією України повноважень Президента України як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини й громадянина. За такого законодавчого формулювання Президент України повинен внести подання про призначення кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України навіть у випадку, якщо ця кандидатура, на думку Президента, становить загрозу для тих цінностей, гарантом яких він є.

На жаль, Закон не дає відповіді на деякі питання, як от: яка максимальна кількість віце-прем'єр-міністрів може бути у складі Кабінету Міністрів України; протягом якого строку повинно бути внесене подання Прем'єр-міністра чи подання Президента щодо Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України про призначення на вакантну посаду члена Кабінету Міністрів України; чи можливе та скільки разів повторне внесення кандидатури на посаду міністра; які правові наслідки відмови Прем'єр-міністра України або міністра, відповідального за акт та його виконання, скріпити підписами акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21 і 23 частини першої статті 106 Конституції України; в чому суть механізму спрямування та координації міністрами діяльності інших центральних органів виконавчої влади. Всі ці питання потребують законодавчої регламентації.

Негативним є доповнення Закону нормою, яка прямо уможлиблює звільнення членів Уряду «за власною ініціативою» Верховної Ради України (п. 3 ч. 2 ст. 18), тобто без подання Прем'єр-міністра та Пре-

зидента (щодо МЗС та Міноборони). Саме ця норма зробила можливою в 2009 році ситуацію так званого «уряду без міністрів» (коли кілька членів Уряду було звільнено на підставі проектів відповідних постанов, внесених народними депутатами, в тому числі з опозиційних фракцій). Хоча зарад справедливості варто відзначити, що можливість ініціювання припинення повноважень членів Уряду за ініціативою народних депутатів України дозволив своїм Рішенням від 11.12.2007 р. Конституційний Суд України у справі про порядок припинення повноважень членів Кабінету Міністрів України¹¹⁸, зокрема визначивши, що «Верховна Рада України може реалізувати своє повноваження щодо звільнення з посад Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України і без подання Президента України». Як здається, обгрунтованішим і раціональнішим з точки зору права та належного урядування було б застосування формули «процедура звільнення = (дорівнює/є аналогічною) процедурі призначення».

Сумнівним є запропонований у Законі порядок «передачі повноважень» Кабінету Міністрів іншим органам виконавчої влади (нижчого рівня). Зокрема, замість формули «якщо не заборонено законом» введено нову формулу «у випадках, передбачених законами», що фактично робить дану норму недієвою, адже в українському законодавстві немає таких законів, що передбачають можливість передачі (делегування) повноважень Уряду іншим органам виконавчої влади. Натомість ідея норми полягала саме в тому, щоб Уряд міг самостійно «вивільнити» себе від «другорядних» (адміністративних та інших) повноважень.

Як і попередня редакція Закону, чинний Закон «Про Кабінет Міністрів України», на жаль, не запропонував нового рішення проблеми розмежування політичних та адміністративних функцій і посад у виконавчій владі. Зокрема, він не вводить посад державних секретарів Уряду та міністерств, не визначає «політичного статусу» посад заступників міністрів тощо. Таким чином, можемо констатувати, що і чинна редакція Закону ще потребуватиме коригування у май-

¹¹⁸ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень пункту 12 частини першої статті 85 Конституції України у контексті положень частини четвертої статті 114, частин другої, третьої статті 115 Конституції України (справа про порядок припинення повноважень членів Кабінету Міністрів України) від 11.12.2007 № 12-рп/2007.

бутньому (можливо, одночасно з прийняттям закону про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади).

На жаль, можемо також констатувати факт продовження парламентської практики внесення змін до базових законів виключно з політичних мотивів. Так, 2 вересня 2008 року Верховною Радою (за домовленістю, насамперед, фракцій Партії Регіонів та БЮТ) було прийнято Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Кабінет Міністрів України», який по суті був спробою реанімувати численні неконституційні положення Закону «Про Кабінет Міністрів України» від 21 грудня 2006 року з метою посилення ролі Уряду у владному механізмі. Проте цей Закон не набув чинності – Президент скористався своїм правом вето, яке не було подолане Парламентом.

Також в аналізований період відбулося **затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України**¹¹⁹ на зміну чинному із 2000 року Тимчасовому Регламенту Кабміну. Затверджений Регламент відповідно до положень Закону «Про Кабінет Міністрів України» покликає встановити порядок проведення засідань уряду, підготовки та прийняття ним рішень, визначає інші процедурні питання його діяльності. Перший розділ Регламенту присвячено правовому статусу уряду як вищого колегіального органу в системі виконавчої влади, загальним засадам та принципам його функціонування.

Наступний розділ розкриває питання організації діяльності Уряду, визначаючи, насамперед, організаційні засади його функціонування, зокрема щодо субординації і відповідальності членів Кабінету Міністрів, створення урядових комітетів, дотримання принципу неперервності роботи Уряду. На реалізацію зазначеного принципу прописано детальний механізм виконання повноважень голови Уряду в разі його відсутності. Прикметно, що даний механізм встановлює неможливість прийняття Урядом рішень щодо визначення концептуальних засад реалізації державної політики та інших важливих для суспільства питань за відсутності Прем'єр-міністра. У контексті організації роботи Кабінету Міністрів передбачено визначення ним сфер компетенції Першого віце-прем'єр-міністра та віце-прем'єр-міністрів відповідно до їх повноважень, питання графіків роботи, детально закріплено повноваження членів Уряду. Іншими параграфами даного розділу врегульовано питання забезпечення урядової діяльності, її документування та здійснюваного Секретаріатом Уряду

¹¹⁹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» від 18.06.2007 № 950.

організаційного, експертно-аналітичного, правового, інформаційного та матеріально-технічного забезпечення діяльності.

Третій розділ врегульовує правові аспекти підготовки й проведення урядових засідань, а також доведення прийнятих під час даних засідань рішень до їх безпосередніх виконавців. Розділ містить групи положень зі скликання Уряду, кворуму (правомочності засідань Уряду за наявності понад половини посадового складу), формування порядку денного. Окрім того, закріплено положення щодо порядку заслуховування доповідей, їх обговорення і, відповідно, прийняття рішень, а також порядку фіксації засідань та можливості проведення їх у закритому режимі.

Важливою складовою структури Уряду з огляду на специфіку його діяльності є урядові комітети, що їм присвячено наступний розділ Регламенту. В ньому закріплено норми щодо загальних засад, складу й керівництва урядовими комітетами (які може бути очолено виключно Віце-прем'єр-міністром), а також норми щодо засідання (підготовка і порядок проведення, учасники, фіксація ходу обговорень).

Переважну більшість обсягу Регламенту складають групи надзвичайно детальних положень стосовно нормотворчого напрямку діяльності Уряду, представленого двома розділами щодо підготовки законопроектів та указів Президента, а також найбільшим розділом щодо регулювання власне урядової нормотворчості, логічною складовою якого є визначення засад державної політики.

Урядову нормотворчість втілено у постановах і розпорядженнях, розроблених з відповідних питань органами виконавчої влади, а також Секретаріатом уряду. Важливим щодо урядової нормотворчості є закріплення нормативних вимог стосовно опрацювання головним розробником урядових актів на відповідність законодавству Європейського Союзу та європейським стандартам у сфері дотримання прав людини більш чітких і деталізованих, ніж у попередньому Тимчасовому регламенті. Після розробки урядового акта (за винятком проекту розпорядження з кадрових питань чи питань допоміжних урядових структур) головний розробник подає його Мін'юсту для проведення правової експертизи, яка знову ж таки включає перевірку на відповідність стандартам прав людини. Розробка акта супроводжується багатоступеневим погодженням і консультаціями стосовно даного акта із зацікавленими органами, місцевими органами публічної адміністрації, а також громадськістю (проведення відповідного обговорення). Завершується підготовка урядового пра-

вового акта процедурами внесення проектів актів до Уряду із зазначенням суб'єктів (якими є міністри і керівники держорганів, якщо окремі питання їх діяльності регулюються актами Уряду) та порядку такого внесення, а також опрацювання урядових актів, що включає в себе фахову і юридичну експертизу актів Секретаріатом Уряду.

Іншими важливими формами реалізації Урядом своїх повноважень як вищого органу в системі виконавчої влади є заслуховування звітів центральних і місцевих органів виконавчої влади, що зумовлює покрокову деталізацію даної процедури (прийняття рішення і підготовка заслуховування, опрацювання матеріалів звітів), а також виконання актів законодавства. Необхідно відзначити, що поняття «законодавство» в Регламенті розуміється у широкому значенні законів, указів Президента, постанов парламенту й власне урядових актів.

Розділ 12 Регламенту зі здійснення повноважень Уряду у відносинах з парламентом та його органами налічує декілька глав, що їх за змістом можна розподілити на три групи. Першою є глави з параграфами суто щодо взаємодії з парламентом (як органом, якому уряд підконтрольний і підзвітний). Зазначені глави розкривають питання основоположних засад і забезпечення такої взаємодії, механізму супроводження законопроектів та участі в їх розгляді, відкликання, а також розгляду депутатських запитів і пропозицій. До другої групи належать положення, що встановлюють численні механізми аналізу урядової діяльності й стосуються розгляду депутатських звернень і запитів, звернень, рекомендацій парламентських комітетів, визначають порядок підготовки до проведення години запитань до Уряду, до парламентських слухань і закономірно містять у собі положення щодо відповідальності уряду. Останні дві глави є тематично близькими до положень наступного розділу щодо взаємовідносин з органами та громадськістю, оскільки визначають порядок взаємодії Уряду із органами та посадовими особами парламенту, такими як омбудсмен та Рахунковою палатою.

Розділи 11–15 Регламенту присвячені врегулюванню взаємовідносин Кабміну з усіма суб'єктами політичної системи українського суспільства, зокрема з Національним банком та Генеральною прокуратурою, судовою системою України – Конституційним Судом та судами загальної юрисдикції, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, закордонними юрисдикційними органами, а також

громадськості (обов'язок інформування та створення громадської ради) та окремими громадянами.

В лютому 2007 року урядом було внесено зміни до Регламенту Кабміну щодо порядку проведення правової експертизи проектів урядових рішень¹²⁰. Позитивно слід оцінити зміни, внесені до Регламенту Кабміну, щодо необхідності подання проекту акта Кабінету Міністрів безпосередньо головним розробником Мін'юсту для проведення правової експертизи. Це повинно сприяти вищій правовій якості урядових рішень.

2.3. ЗМІНИ В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЦЕНТРАЛЬНОГО РІВНЯ

Загальні тенденції змін в органах виконавчої влади центрального рівня

Впродовж 2007–2008 рр. тривав процес змін в системі органів виконавчої влади на центральному рівні. Основною особливістю даного періоду є перш за все зміна основного ініціатора реформ центральних органів виконавчої влади (надалі – ЦОВВ) і водночас суб'єкта відповідної правотворчості, яким замість Президента України став Уряд. Зазначена зміна перебуває у цілковитій відповідності до положень внесених у грудні 2004 р. Змін до Конституції України, згідно з якими Уряд став ключовим суб'єктом формування системи центральних органів виконавчої влади. Саме тому практично всі суттєві зміни й вдосконалення структури центральних виконавчих органів загалом, а також статусу й повноважень конкретних органів затверджувалися вже виключно постановами Кабінету Міністрів. В даному контексті важливою особливістю 2007–2008 років стала відсутність суттєвого впливу політичної конфронтації на установчий процес. Але ні зміна політичного курсу держави із формуванням нового Уряду, ні прийняття нової редакції Закону України «Про Кабінет Міністрів України» не призвели до повного переформатування існуючої системи органів виконавчої влади на центральному рівні.

І все ж для періодів перебування при владі двох різних складів Кабінету Міністрів (В. Януковича та Ю. Тимошенко) характерними є

¹²⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України» від 06.02.2008 №37.

принципові відмінності. Так, на 2007 р. припав «сплеск» нормотворчої та установчої діяльності Уряду: було не лише затверджено положення щодо деяких міністерств, однак масово відновлювалася суттєво зменшена в 2005 році система державних комітетів, затверджувалися положення про них.

З огляду на відмінності в політичному світогляді двох урядів того періоду та специфіку організаційно-нормотворчої їх діяльності в сфері центральних органів виконавчої влади, можна вирізнити два послідовні етапи реформування центральних органів виконавчої влади впродовж 2007–2008 рр., що за часом збігаються із періодами перебування при владі Ю. Тимошенко та В. Януковича. На відміну від зумовлених політичними подіями (парламентськими виборами 2006 р. і формуванням опозиційної Президенту коаліції) етапів запровадження змін до системи центральних органів протягом 2005–2006 рр., досліджувані в даному підрозділі періоди реформ є хронологічно співмірними і фактично охоплюють відповідно 2007 і 2008 роки. Зазначені етапи відокремлюються один від одного перехідним періодом часу, коли будь-яку діяльність щодо розвитку системи центральних органів виконавчої влади закономірно було припинено. Так, Уряд В. Януковича заявив про складення своїх повноважень 23.11.2007, прийнявши за два дні до цього (21.11.2007) останню урядову постанову щодо змін до положення про Державний комітет України у справах національностей та релігій¹²¹. Водночас останню суттєву зміну в нормативній базі центральних органів виконавчої влади було здійснено за місяць до складання повноважень Урядом – із затвердженням положення про Державний комітет України у справах ветеранів, яке визначало статус, компетенцію та інші питання діяльності даного органу¹²². Так само, Ю. Тимошенко було обрано Прем'єр-міністром України 11.12.2007, однак діяльність Уряду щодо змін в системі ЦОВВ та урядових органів розпочалася лише в січні 2008 р. До того наприкінці 2007 року вирішувалися деякі інституційні та кадрові питання. Так, було скорочено низку посад заступників міністрів у зв'язках з Верховною Радою України та

¹²¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Положення про Державний комітет України у справах національностей та релігій» від 21.11.2007 № 1347.

¹²² Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державний комітет України у справах ветеранів» від 24.10.2007 № 1262.

іншими органами державної влади України¹²³ та запроваджено нові посади заступників – для інших¹²⁴. В останні дні 2007 року було також прийнято постанову зі скасування актів Уряду, дію яких зупинено указами Президента України¹²⁵.

Проблеми правового забезпечення статусу міністерств та інших ЦОВВ

При цьому можна наголосити, що вкрай актуальною проблемою залишалося питання законодавчого регулювання повноважень, організації та порядку діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. На жаль, за часів активної діяльності Уряду В. Януковича серйозних кроків у цій сфері не робилося. Лише в розпал політичного протистояння та дострокової виборчої парламентської кампанії було подано до Верховної Ради законопроект «Про центральні органи виконавчої влади»¹²⁶. Проте очевидно, що жодних шансів на прийняття у того законопроекту не було. Більше того, особливого позитиву у разі ухвалення того законопроекту також не було б, крім формального виконання вимог Конституції, адже законопроект не передбачав жодних суттєвих змін у розмежуванні політичних та адміністративних функцій в міністерствах, упорядкування системи органів виконавчої влади центрального рівня тощо.

Дещо оптимістичніше активізувалася діяльність влади з розробки проекту Закону «Про міністерства та інші центральні органи

¹²³ Постанови Кабінету Міністрів України «Про скорочення посад заступників Міністра внутрішніх справ України» від 24.12.2007 № 1404; «Про скорочення посад заступників Міністра охорони здоров'я України» 29.12.2007 № 1412; «Про скорочення посад заступників Міністра України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи» 29.12.2007 № 1413; «Про скорочення посад заступників Міністра України у зв'язках з Верховною Радою України та іншими органами державної влади України» від 24.12.2007 № 1402.

¹²⁴ Постанови Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади заступника Міністра юстиції України» 24.12.2007 № 1190; «Про введення додатково посади заступника Міністра транспорту та зв'язку України» 24.12.2007 № 1227; «Про введення додатково посади заступника Міністра економіки України» 29.12.2007 № 1270; «Про введення додатково посади заступника Міністра праці та соціальної політики України» 29.12.2007 р. № 1271; «Про введення додатково посади заступника Міністра транспорту та зв'язку України» 29.12.2007 № 1272.

¹²⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Про скасування актів Кабінету Міністрів України, дію яких зупинено указами Президента України» 24.12.2007 № 1403.

¹²⁶ Проект Закону «Про центральні органи виконавчої влади» (реєстраційний номер Верховної Ради України 4064 від 20.09.2007).

виконавчої влади» у 2008 році, в рамках робочої групи Міністерства юстиції України (Міністр М. Оніщук). Загалом було напрацьовано досить якісний законопроект, який передбачав найважливіше – запровадження посад державних секретарів міністерств¹²⁷. Також важливими у законопроекті були акценти, спрямовані на мінімізацію ролі так званих «інших центральних органів виконавчої влади» (тобто державних комітетів та служб) з орієнтацією на їх ліквідацію або реорганізацію в урядові органи. Саме такий напрямок, до речі, було закладено у редакції Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 16.05.2008.

Проте через брак політичної волі в Уряді загалом та Міністра юстиції зокрема роботу над законопроектом було пригальмовано, а з його тексту виключено положення, що стосувалися інституту державних секретарів міністерств. Отже, і в 2009 рік Україна входила без належної правової бази для діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, урядових органів.

Тож, мабуть, найвагомішим у нормативному сенсі актом саме для центральних органів виконавчої влади може вважатися затверджений Урядом В.Януковича Типовий регламент центрального органу виконавчої влади¹²⁸, що встановлює стандартний порядок організації діяльності центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ) з реалізації їх повноважень. Названий регламент вміщує засадничі положення щодо порядку діяльності ЦОВВ, взаємодії з іншими органами влади. Інші розділи Типового положення присвячено організації робочого процесу в ЦОВВ, зокрема, він містить приписи щодо планування роботи (порядку складання річного плану), розподілу обов'язків конкретних працівників та підрозділів ЦОВВ відповідно до визначених законом повноважень, а також деталізації порядку проведення нарад в ЦОВВ (апаратних, оперативних та міжвідомчих), управління персоналом та проходження державної служби. Переважна більшість інших положень деталізує функції середньостатистичного ЦОВВ за напрямками діяльності: нормотворчість, документообіг, а також визначає порядок взаємодії ЦОВВ із іншими органами публічної адміністрації.

Окремо прописано в регламенті й інформаційне забезпечення діяльності ЦОВВ, зокрема щодо взаємодії ЦОВВ зі ЗМІ й

¹²⁷ З відповідними витягами з законопроекту можна ознайомитись у Додатку.

¹²⁸ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового регламенту центрального органу виконавчої влади» від 19.09.2007 № 1143.

громадськістю (для чого передбачено створення громадської ради та здійснення моніторингу громадської думки), а також налагодження зворотного зв'язку із громадянами (організації ЦОВВ прийому громадян). Регламентом врегульовано порядок створення консультативних, допоміжних та дорадчих органів, причому функції щодо затвердження складу й положень про них традиційно віддано керівнику ЦОВВ.

Зазначений регламент в основному узагальнив наявне на той час підзаконне нормативне регулювання статусу центральних органів виконавчої влади та відповідну усталену практику. В деякій мірі затвердження Типового регламенту можна було б назвати позитивним кроком на шляху до впорядкування діяльності ЦОВВ. Але при цьому необхідно наголосити на сумнівах щодо відповідності даного акта Уряду Конституції України, згідно з вимогами якої виключно законом визначаються повноваження, організація та порядок діяльності органів виконавчої влади.

Уваги також заслуговує Постанова Уряду¹²⁹ про затвердження Типового положення про юридичну службу ЦОВВ, урядових органів, їх територіальних підрозділів та інших органів, спрямованого на підвищення якості роботи юридичних служб, зокрема щодо проведення юридичної експертизи проектів нормативно-правових актів та їх ґрунтовного редакційного опрацювання. Назване положення визначає юридичну службу ЦОВВ як самостійний структурний підрозділ, що може бути створений у якості департаменту, управління, відділу, сектору із підрозділом судового захисту інтересів органу. Положення детально прописує функції юридичної служби: щодо представлення інтересів органу в суді, перевірки дотримання законності при роботі підрозділів органу, здійснення юридичної експертизи нормативно-правових актів, а також нормотворчої, інформаційної діяльності. Прийняття такої постанови фіксує максимально повний перелік завдань і функцій юридичної служби, належна реалізація яких сприятиме ефективності роботи органу в цілому. Іншим позитивним аспектом положення є встановлення в ньому чітко зафіксованих вимог до освіти й стажу роботи керівника та працівників служби. Хоча, звичайно, нормативним актом такого рівня без загального реформування законодавства про державну службу досягти належного рівня

¹²⁹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації» від 26.11.2008 № 1040.

самостійності та об'єктивності юридичних підрозділів практично неможливо.

Зміни у механізмі спрямування і координації міністрами діяльності інших ЦОВВ

Одним з використовуваних владою способів формування цілісних секторів державної політики та побудови хоча б відносно керованої системи виконавчої влади залишилося використання так званого механізму «спрямування та координації». Але за різних урядів були різні тенденції використання цього інструменту – від механізму надмірної централізації за Уряду В. Януковича до більш гнучкої горизонтальної моделі за Уряду Ю. Тимошенко.

Зокрема, на початку 2007 року було внесено зміни до Порядку спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади через відповідних міністрів¹³⁰. Згідно із цими змінами, заступники керівників ЦОВВ призначаються через внесення пропозицій відповідним міністром – за поданням керівників цих ЦОВВ, а також надано повноваження міністрам погоджувати призначення на посади та звільнення з посад керівників самостійних структурних підрозділів ЦОВВ. Але при цьому міністр повинен погоджувати з певним Віце-прем'єр-міністром рішення щодо проведення перевірки діяльності центрального органу виконавчої влади. Міністр повинен також звертатися до Прем'єр-міністра, Першого віце-прем'єр-міністра з вмотивованою пропозицією щодо проведення службового розслідування стосовно керівника, заступників керівника центрального органу виконавчої влади та до керівника центрального органу виконавчої влади – стосовно працівника (працівників) такого органу. Тобто однією з головних змін у цьому механізмі є залучення віце-прем'єр-міністрів до процедури погодження призначень і прийняття рішень міністром щодо відповідного ЦОВВ. Такі зміни в підходах до питання спрямування і координації ЦОВВ, як здається, зумовлені насамперед прагненням керівництва Уряду до централізації повноважень та їх концентрації в руках Прем'єр-міністра й віце-прем'єр-міністрів при певному посиленні ролі міністрів.

¹³⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади через відповідних міністрів» від 14.02.2007 № 214.

Іншими змінами деталізовано обов'язки ЦОВВ перед міністром, зокрема, щодо необхідності подавати останньому проекти нормативно-правових актів для внесення на розгляд Уряду, а також пропозиції щодо визначення структури ЦОВВ. Тобто в певній частині зміни можна оцінити і позитивно.

За Уряду Ю. Тимошенко серед змін у роботі міністерств увагу заслуговує виключення віце-прем'єр-міністрів з порядку розподілу міністрами обов'язків між своїми заступниками та з порядку призначення на посаду та звільнення з посади керівників самостійних структурних підрозділів міністерств¹³¹. Такий крок сприятиме збільшенню ефективності роботи кожного міністерства та підвищенню статусу міністра, а також «розвантажить» самих віце-прем'єр-міністрів від зайвої бюрократичної роботи.

Навесні 2008 року Уряд вніс відповідні зміни до названого Порядку спрямування і координації діяльності ЦОВВ¹³². Зазначені зміни значною мірою повертають більшість положень зазначеного Порядку до стану, який існував до внесення відповідних змін урядом В. Януковича. Наприклад, з урахуванням внесених доповнень ЦОВВ зобов'язаний подавати міністру на погодження, а також для внесення на розгляд уряду проекти лише тих нормативно-правових актів, які підлягають державній реєстрації в установленому порядку, тобто які зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер. Урядом Тимошенко з даного Порядку вилучено й повноваження міністра встановлювати порядок призначення на посаду та звільнення з посади керівників територіальних органів ЦОВВ, а також надані міністрам урядом Януковича повноваження погоджувати призначення на посаду та звільнення з посади керівників самостійних структурних підрозділів ЦОВВ. До того ж запропонованими змінами з Порядку вилучено згадку про президентські доручення для ЦОВВ, натомість окремо передбачено доручення за рішеннями урядових комітетів.

¹³¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких положень про центральні органи виконавчої влади» від 27.02.2008 № 101.

¹³² Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади через відповідних міністрів» від 19.03.2008 № 220.

Кількісні та якісні зміни в системі ЦОВВ та урядових органів

Кабінет В. Януковича у 2007 р. продовжив свою діяльність зі змін у системі центральних органів виконавчої влади та їх керівного складу, розпочату у 2006 році. Так, впродовж досліджуваного періоду було створено два нові міністерства та реорганізовано державний комітет; прийнято низку положень про міністерства, державні комітети та інші ЦОВВ. Одночасно створювались нові урядові органи, затверджувались положення для існуючих. Істотними були й зміни щодо заступників міністрів, кількість яких було збільшено в окремих міністерствах. Окремі урядові ініціативи – стали черговим приводом для подальшого президентсько-урядового протистояння.

У березні 2007 року було утворено Міністерство регіонального розвитку та будівництва і Міністерство з питань житлово-комунального господарства¹³³. Утворення на базі Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України Міністерства регіонального розвитку та будівництва є, швидше, позитивним фактором, а от утворення Міністерства з питань житлово-комунального господарства вважаємо не зовсім раціональним рішенням. Адже від Уряду в цьому питанні вимагається хіба що затвердження відповідної стратегії (програми) для реформування цього сектору, а більшість інших повноважень мають належати органам місцевого самоврядування (якщо йдеться про ціноутворення та якість комунальних послуг). Загалом же у сфері ЖКГ доцільніше було б створити незалежного регулятора, який би міг усі проблемні питання вирішувати за встановленими у світі принципами та правилами. Було здійснено також ряд інших перетворень та реорганізацій¹³⁴. Окрім того, у якості центрального органу виконавчої влади було відновлено Державний департамент України з питань виконання покарань¹³⁵.

¹³³ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Міністерства регіонального розвитку та будівництва України і Міністерства з питань житлово-комунального господарства України» від 01.03. 2007 №323.

¹³⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про реорганізацію Департаменту з питань адміністрування акцизного збору і контролю за виробництвом та обігом підакцизних товарів» від 24.01.2007 р. №58; Постанова Кабінету Міністрів України «Про реорганізацію Державного комітету України по земельних ресурсах» від 31.01.2007 № 69.

¹³⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державний департамент України з питань виконання покарань» від 11.07.2007 № 916.

З початку січня по березень 2007 року урядом було утворено також Державну інспекцію з контролю якості вугільної продукції¹³⁶ як урядовий орган державного управління у складі Міністерства вугільної промисловості. Зазначене утворення також важко визнати раціональним, адже проблема якості вугілля стосується більшою мірою інтересів споживачів – приватних осіб, і це питання цілком мало би регулюватися ринковими механізмами.

Впродовж зими 2007 р. Уряд продовжив розпочатий у 2006 р. процес затвердження нових положень міністерств та інших центральних органів виконавчої влади у загальному напрямі заміни відповідних положень, затверджених Президентом України, а також у руслі їх узгодження із нормами Конституції України та Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Заміна затверджених Указами Президента положень на положення, затверджені постановами Кабінету Міністрів України тривала впродовж 2007–2008 рр. і відповідала нормам Конституції України та Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Зокрема, відповідно до прийнятих у грудні 2004 р. положень пп. 9-1 і 9-2 Конституції України, Кабінет Міністрів утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, а також призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Уряду. Повноваження Кабінету Міністрів щодо державних комітетів та інших центральних органів виконавчої влади було деталізовано також у ст. 22 Закону України «Про Кабінет Міністрів України».

Попри те що затвердження положень про ЦОВВ відбувалось в пилу боротьби з главою держави за кадрові та установчі повноваження, що впливали з конституційних змін, Уряд станом на початок 2007 р. Вже завершував перепідпорядкування цих органів собі шляхом затвердження положень про ЦОВВ. Але слід наголосити, що за будь-яких умов положення про ЦОВВ з їх теперішнім змістом мають вади з точки зору конституційності, оскільки статус ЦОВВ (повноваження, організація та порядок діяльності) має регулюватися законом. В цьому сенсі було б доцільним, щоб положення про ЦОВВ давали відповідь лише на питання визначення місії ЦОВВ, переліку підконтрольних установ та організацій тощо.

¹³⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Державної інспекції з контролю якості вугільної продукції» від 25 січня 2007 № 60.

Впродовж 2006 р. було затверджено більшість положень про міністерства, тож в 2007 р. постановами Уряду було затверджено лише Положення про Міністерство економіки України¹³⁷, а також Положення про новоутворені Міністерство з питань житлово-комунального господарства України¹³⁸ та Міністерство регіонального розвитку та будівництва України¹³⁹.

У вересні 2007 р. постановою Кабінету Міністрів України № 1180 було затверджене нове Положення про Головне управління державної служби України. Відповідно до цього Положення Головне управління державної служби України (Головдержслужба) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується через Міністра Кабінету Міністрів України.

Впродовж 2007 року активна діяльність велася у сфері повноважень Міністерства фінансів України (у сфері бюджету, фінансів та митної справи), а також у сфері економіки. Зокрема, у 2007 році відбулося врегулювання порядку діяльності низки центральних органів виконавчої влади шляхом затвердження постановами Кабінету Міністрів України нових положень про дані органи (на заміну положень, затверджених Президентом). Так, навесні-влітку 2007 р. Урядом було затверджено нові Положення про Державну податкову адміністрацію України¹⁴⁰, про Державну службу експортного контролю України¹⁴¹, про Головне контрольно-ревізійне управління України¹⁴² і про Державну митну службу України¹⁴³. Всі названі положення замінили собою положення, затверджені раніше указами Президента, та мають спільну спрямованість щодо закріплення механізму «спрямування та координації» цих органів Міністром

¹³⁷ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство економіки України» від 26.05.2007 № 777.

¹³⁸ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство з питань житлово-комунального господарства України» від 12.05.2007 № 717.

¹³⁹ Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання Міністерства регіонального розвитку та будівництва» від 16.05.2007 № 750.

¹⁴⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну податкову адміністрацію України» від 26.05.2007 № 778.

¹⁴¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну службу експортного контролю України» від 13.06.2007 № 830.

¹⁴² Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Головне контрольно-ревізійне управління України» від 27.06.2007 № 884.

¹⁴³ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну митну службу України» від 18.07.2007 р. № 940.

фінансів із подальшою деталізацією даного механізму. Проте варто відзначити і один недолік – адже дані положення закріплювали статус вищезазначених органів як «центральных органів виконавчої влади *із спеціальним статусом*» (виділено авторами Доповіді), що навряд чи можна оцінити позитивно, оскільки такий статус вносив диспропорції в систему ЦОВВ.

У 2007 році яскраво вираженою тенденцією змін у системі центральних органів виконавчої влади стало продовження активної діяльності Уряду із відновлення ліквідованих у 2005 році державних комітетів. Фактично проголошені в 2005 році (за «помаранчевої» влади) і затверджені у відповідній урядовій постанові прагнення обмежити кількість державних комітетів було частково переглянуто. Зокрема, з 14 ліквідованих та реорганізованих у 2005 році центральних органів виконавчої влади постановами Уряду В. Януковича у 2007 році відновлено Державний комітет України у справах національностей та релігій¹⁴⁴ та Державний комітет України у справах ветеранів¹⁴⁵.

У 2007 році було затверджено положення щодо більшості державних комітетів, в тому числі новостворених:

- Державний комітет у справах національностей та релігій (діяльність спрямовується та координується через Віце-прем'єр-міністра України)¹⁴⁶;
- Державний комітет рибного господарства (діяльність спрямовується та координується урядом відповідно через Міністра аграрної політики)¹⁴⁷;
- Державний комітет України у справах ветеранів¹⁴⁸;
- Державний комітет фінансового моніторингу України¹⁴⁹;

¹⁴⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державний комітет України у справах національностей та релігій» від 14.02.2007 № 201.

¹⁴⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державний комітет України у справах ветеранів» від 24.10.2007 № 1262.

¹⁴⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання Державного комітету у справах національностей та релігій» 14 лютого 2007 № 213; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державний комітет України у справах національностей та релігій» від 14 лютого 2007 № 201.

¹⁴⁷ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державний комітет рибного господарства України» від 24.01.2007 № 42.

¹⁴⁸ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державний комітет України у справах ветеранів» від 24.10.2007 № 1262.

¹⁴⁹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державний комітет фінансового моніторингу України» від 31 січня 2007 № 100.

- Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва¹⁵⁰;
- Державний комітет України по водному господарству¹⁵¹;
- Державний комітет лісового господарства України¹⁵²;
- Державний комітет телебачення та радіомовлення України¹⁵³;
- Державний комітет архівів України¹⁵⁴;
- Державний комітет статистики України¹⁵⁵.

У наведених положеннях, як і в аналогічних підзаконних актах щодо вже розглянутих центральних органів у сфері фінансів, було також закріплено механізм «спрямування та координації» діяльності кожного із цих комітетів відповідним членом Уряду. Прикметно, що за часів Уряду В. Януковича таке спрямування та координація здійснювалися не лише міністрами, але й віце-прем'єр-міністрами. Наприклад, *Державний комітет України у справах національностей та релігій* був визначений центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України. До речі, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. № 1347 Держкомнацрелігій ставав також спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у справах міграції в межах, визначених законодавством про біженців.

Формування «демократичної коаліції» і зумовлене цим формування *Уряду Ю. Тимошенка* (зразка 2007–2008 років) не призвели до радикальної зміни структури центральних органів виконавчої влади та їх компетенції. Повторної ліквідації створених і відновлених за прем'єрства В. Януковича спеціалізованих центральних органів (державних комітетів) не відбулося.

¹⁵⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва» від 26.04.2007 № 667.

¹⁵¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державний комітет України по водному господарству» від 27.06.2007 № 882.

¹⁵² Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державний комітет лісового господарства України» від 27.06.2007 № 883.

¹⁵³ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державний комітет телебачення та радіомовлення України» від 11.07.2007 № 897.

¹⁵⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державний комітет архівів України» від 11.07.2007 № 899.

¹⁵⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державний комітет статистики України» від 11.07.2007 № 924.

Особливістю 2008 року стало продовження процесу змін у центральних органах виконавчої влади в напрямі приведення підзаконних актів, відповідно до яких ці органи функціонують, до відповідності положенням Конституції України та Закону «Про Кабінет Міністрів України». Зокрема, Урядом було затверджено ряд положень про державні комітети та Держлікінспекцію.

В системі органів виконавчої влади центрального рівня Уряд Ю. Тимошенко не вживав практично жодних системних заходів (за винятком зменшення «погоджувальної» ролі віце-прем'єр-міністрів у вирішенні кадрових та установчих питань в системі ЦОВВ, про що буде зазначено нижче). Натомість Уряд прийняв кілька рішень щодо окремих ЦОВВ та «урядових органів державного управління». Зокрема, посади керівників Державного департаменту з питань зв'язку та інформатизації, Укрморрічфлоту було юридично прирівняно до посад заступників Міністра транспорту та зв'язку, директора Держсільгоспмашу – до посади заступника Міністра промислової політики¹⁵⁶, і відповідно було визначено порядок призначення цих керівників. На наш погляд, ці рішення Уряду пояснюються спробою Прем'єр-міністра мати більший вплив на добір кандидатів для призначення на відповідні посади (оскільки призначення на них здійснюватиметься Кабінетом Міністрів за поданням Прем'єр-міністра відповідно до пропозицій Міністра). Проте цей юридичний прийом породив колізію у законодавстві, оскільки відповідно до чинного на той час Закону України «Про Кабінет Міністрів України» кожен міністр самостійно призначав та звільняв з посади керівників відповідних служб (інспекцій, агентств), тобто керівників «урядових органів державного управління» (сьогодні – «урядових органів»). Отже, система центральних органів виконавчої влади стала ще більш заплутаною.

Моніторинг актів Кабміну також ілюструє звичну для більшості держав тенденцію – постійне збільшення чисельності працівників апарату міністерств та інших центральних органів влади¹⁵⁷.

¹⁵⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до пункту 8 Положення про Державний департамент з питань зв'язку та інформатизації» від 22.02.2008 № 62; Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Положення про Державний департамент морського і річкового транспорту» від 13.02.2008 № 49; Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Положення про Державний департамент тракторного і сільськогосподарського машинобудування» від 05.03.2008 № 164.

¹⁵⁷ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін у додаток 1 до постанови Кабінету Міністрів України від 26 лютого 2000 № 403 «Про затвердження

Протягом 2008 року Урядом Ю. Тимошенко було затверджено положення щодо трьох центральних органів виконавчої влади: Державного комітету України із земельних ресурсів, Державного комітету інформатизації України та Державної інспекції з контролю якості лікарських засобів. При цьому жоден із названих органів не був новоствореним – прийняття положення стало лише наслідком реорганізації та зміни статусу органів.

В окремих випадках такі зміни статусу органу були невиправдано часті і навряд чи обґрунтовані інтересами держави. Зокрема, Урядом В.Януковича було прийнято рішення реорганізувати *Державний комітет України по земельних ресурсах* шляхом перетворення його на Державне агентство земельних ресурсів України, діяльність якого відтепер повинна була спрямовуватись і координуватись Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони навколишнього природного середовища¹⁵⁸. Постановою Кабміну від 4 квітня 2007 р. № 614 було затверджено Положення про це Агентство¹⁵⁹. Однак даний орган у статусі Агентства проіснував менше року, будучи знову перетвореним на Державний комітет. Постановою Кабміну (Ю. Тимошенко) «Про реорганізацію Державного агентства земельних ресурсів України» від 13.02.2008 було прийнято рішення реорганізувати Державне агентство земельних ресурсів шляхом перетворення його на Державний комітет України із земельних ресурсів, але також центральний орган виконавчої влади¹⁶⁰. При цьому даним правовим актом було збережено взаємозв'язок новоствореного Комітету із Мінприроди – діяльність Комітету і надалі мала спрямовуватись і координуватись Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони навколишнього природного середовища. Але ж фактично відбувалася не реорганізація, а просто перейменування, адже статус органу не змінювався. 19 березня 2008 року (Постановою № 224) було затверджено нове Положення про Державний комітет України із земельних ресурсів.

граничної чисельності працівників апарату міністерств, інших центральних органів виконавчої влади і підпорядкованих їм територіальних органів та встановлення ліміту легкових автомобілів, що їх обслуговують» від 13.02.2008 № 46.

¹⁵⁸ Постанова Кабінету Міністрів України «Про реорганізацію Державного комітету України по земельних ресурсах» від 31.01.2007 № 69.

¹⁵⁹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державне агентство земельних ресурсів України» від 04.04.2007 № 614.

¹⁶⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про реорганізацію Державного агентства земельних ресурсів України» від 13.02.2008 № 48.

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 26.03.2008¹⁶¹ на базі ліквідованого управління інформатизації Державного департаменту з питань зв'язку та інформатизації (як урядового органу) було утворено Державний комітет інформатизації України як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра транспорту та зв'язку. Новостворений Комітет ставав правонаступником управління інформатизації, в той час як сам Департамент цією постановою було перейменовано на Державний департамент з питань зв'язку. Одночасно було затверджено Положення про Держкомінформатизації, як органу що забезпечує реалізацію державної політики у сфері інформатизації, формування та використання національних інформаційних ресурсів, створення умов для розвитку інформаційного суспільства.

Отже, можна прослідкувати динаміку реформування органів у сферах інформатизації та зв'язку: від передання цих сфер у відання одного органу внаслідок певного етапу реформи 1999 р. через ліквідацію державного комітету і фактичне перетворення його на урядовий орган Мінтрансзв'язку до фактично повторного розрізнення інформаційної та комунікаційної сфер регулювання із віднесенням кожної із даних сфер до компетенції відповідних центральних органів виконавчої влади – внаслідок відновлення у 2008 році Держкомінформатизації. Більшість зазначених змін і реорганізацій відбувалася не з огляду на концепцію адміністративної реформи в Україні, а швидше під впливом конкретної політичної обстановки та в умовах фактичного поділу керівних посад і прибуткових сфер діяльності.

На увагу заслуговує і внесення змін до Положення про Державну податкову адміністрацію України у частині надання даному органу повноважень у сфері нормопроєктування та нормотворчості¹⁶². На наш погляд, це рішення заслуговує негативної оцінки, оскільки орган, що має здійснювати адміністративну функцію (тим більше, як у даному випадку – контрольно-наглядову), не повинен займатися розробкою відповідних правил з питань визначення форм та методів проведення планових і позапланових виїзних перевірок у рамках контролю за додержанням податкового, бюджетного та іншого законодавства.

¹⁶¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Державного комітету інформатизації України» від 26.03.2008 № 272.

¹⁶² Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Положення про Державну податкову адміністрацію України» від 05.03.2008 № 131.

Усі законопроектні роботи у сфері фінансів повинні здійснюватися Міністерством фінансів, а представники Державної податкової адміністрації повинні лише залучатися до відповідних законопроектних робіт як експерти.

Відповідно до нового затвердженого Урядом Положення про Державну інспекцію з контролю якості лікарських засобів¹⁶³ Держлікінспекція була визначена центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони здоров'я. Із прийняттям даної Постанови втратила чинність Постанова Кабінету Міністрів України від 16 лютого 1998 р. № 179, що затверджувала «Положення про Державну інспекцію з контролю якості лікарських засобів Міністерства охорони здоров'я», відповідно до якого Інспекція існувала в якості спеціального органу державного контролю якості лікарських засобів, тобто органу з незрозумілим статусом.

В той же час дію Постанови Кабінету Міністрів, що затверджувала Положення про Держлікінспекцію, було зупинено Указом Президента України від 03.12.2008 № 1139/2008 разом із іншими постановами у сфері лікарських засобів. Президент посилався в Указі на положення ч. 2. ст. 19, що зобов'язує органи виконавчої влади діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Відповідно до ст. 14. Закону України «Про лікарські засоби» спеціальним органом державного контролю якості лікарських засобів є Державна інспекція з контролю якості лікарських засобів Міністерства охорони здоров'я України з безпосередньо підпорядкованими їй державними інспекціями з контролю якості лікарських засобів в регіонах – саме тому створення подібної Держлікінспекції як центрального органу виконавчої влади не відповідає закону, на думку глави держави. На наш погляд, зазначений орган повинен був би отримати чіткий статус урядового органу у системі МОЗ.

Впродовж 2008 року велася діяльність з уточнення та доповнення Положень про окремі центральні органи виконавчої влади, затверджених урядовими постановами за прем'єрства В. Януковича. Так, найперше було внесено зміни до Положень про Державну митну службу України та про Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва. Однак зазначені доповнення не нес-

¹⁶³ Постанова Кабінету Міністрів України «Питання здійснення державного контролю якості лікарських засобів» від 10.09.2008 № 837.

ли в собі принципових змін визначеного статусу і компетенції зазначених органів. У першому випадку було лише змінено механізм спрямування та координації діяльності Держмитслужби урядом через Міністра фінансів. Зокрема, відповідно до Постанови від 9 січня 2008 р. № 4 Держмитслужбі були надані для автономного виконання деякі установчі та кадрові повноваження (зокрема, право самостійно створювати, реорганізовувати та ліквідовувати митниці та спеціалізовані митні установи тощо)¹⁶⁴. Інші ж важливі зміни стосувалися необхідності погодження Держмитслужбою з Мінфіном питань щодо:

- штатного розпису та кошторису Служби, що затверджується її Головою;
- призначення та звільнення з посади керівників регіональних митниць;
- порядку призначення та звільнення з посади заступників Голови Держмитслужби;
- проектів нормативно-правових актів Служби, які підлягають державній реєстрації.

26 березня 2008 року було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України «Про доповнення Положення про Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва». Відповідно до прийнятих в якості доповнення нормативних положень, серед основних завдань Держкомпідприємництва було названо організацію роботи, пов'язаної із здійсненням державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. З огляду на новододане завдання було також доповнено і основні функції Держкомпідприємництва¹⁶⁵.

Помітним явищем щодо встановлення статусу центральних органів виконавчої влади у 2008 році стала Постанова Кабінету Міністрів України від 23 липня 2008 р. № 664, яка внесла зміни до низки Положень про ЦОВВ, що їх було затверджено постановами Уряду В. Януковича, зокрема про такі органи, як Державна податкова адміністрація України, Державна служба експортного контролю України, Державний комітет статистики України, Державна митна служба України, Головне управління державної служби України.

¹⁶⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Положення про Державну митну службу України» від 09.01.2008 № 4.

¹⁶⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Про доповнення Положення про Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва» від 26.03.2008 № 286.

В усіх Положеннях даних органів було усунуто їх визначення як «центральных органів виконавчої влади із спеціальним статутом» (виділено авторами Доповіді) – натомість ці органи стали просто центральними органами виконавчої влади. Зазначені зміни загальною відповідають спрямованості адміністративної реформи в Україні щодо чіткого встановлення (спрощення) та максимально можливої уніфікації статусу центральних органів виконавчої влади в цілому та їх окремих видів.

Постановою Кабміну «Питання державного управління в галузі автомобільного транспорту» від 23.07.2008 № 681 замість Державного *департаменту* автомобільного транспорту (Укравтотранс) було створено Державну *адміністрацію* автомобільного транспорту (Державтотрансадміністрацію) (виділено авторами Доповіді) так само у якості урядового органу у сфері автомобільного транспорту, який діє у системі Мінтрансзв'язку, а також затверджено його Положення¹⁶⁶. В цьому зв'язку варто зауважити, що встановлені у Положенні про зазначені органи (від 2000 року – про Укравтотранс; від 2008 року – про Державтотрансадміністрацію) сутність та компетенція органів є дуже схожими. Тож можна припустити, що зазначена «реорганізація» відбувалася насамперед для вирішення кадрових питань, адже у даному випадку мало би йтися не про реорганізацію, а всього лише про перейменування органу.

Ідея щодо створення урядового органу у сфері оборонно-промислового комплексу України здобула підтримку на засіданні РНБО ще влітку 2007 р. Утворення відповідного агентства передбачалося на базі Департаменту оборонно-промислової політики та військово-технічного співробітництва і Департаменту розвитку та функціонування оборонно-промислового комплексу. Відповідне рішення було оформлене Постановою Кабміну від 27 серпня 2008 року, за якою Агентство з питань оборонно-промислового комплексу створено в якості урядового органу, що діє в системі Мінпромполітики і йому підпорядковується¹⁶⁷. Однак, за даними прес-служби Мінпромполітики України, після опрацювання необхідних питань щодо Агентства з'явилася інформація, що створення подібних закритих органів суперечить практиці держав ЄС. Оскільки нині майже усі

¹⁶⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання Державної адміністрації автомобільного транспорту» від 03.09.2008 № 771.

¹⁶⁷ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Агентства з питань оборонно-промислового комплексу» від 27.08.2008 № 793.

підприємства ОПК займаються виробництвом цивільної продукції, то були побоювання, що вони суто організаційно не можуть бути об'єднані в один закритий орган¹⁶⁸. Разом із тим Положення про цей урядовий орган стало й об'єктом громадської критики: зазначалося, що Положення не передбачає чітких норм щодо співпраці Агентства з Міністерством оборони чи правоохоронними органами, і на основі цього висловлювалися підозри щодо істинного призначення Агентства.

Державна житлово-комунальна інспекція стала останнім з числа урядових органів, положення про які було затверджено Урядом Ю. Тимошенко¹⁶⁹ в аналізований період. Рішення Кабміну створити Державну житлово-комунальну інспекцію було прийняте ще 4 червня 2008 року¹⁷⁰. Основним завданням інспекції було заплановано створення системи контролю за дотриманням стандартів надання житлово-комунальних послуг. Згідно із затвердженим положенням Державна житлово-комунальна інспекція (Держжитлокомунінспекція) є урядовим органом, що діє у системі Мінжитлокомунгоспу, відповідальний перед Кабінетом Міністрів України, підзвітний та підконтрольний Міністрові з питань житлово-комунального господарства. Основними завданнями Держжитлокомунінспекції було визначено участь відповідно до компетенції у реалізації державної політики у сфері житлово-комунального господарства, а також здійснення в межах своїх повноважень державного контролю (нагляду) за дотриманням законодавства, стандартів, нормативів, норм, порядків і правил у сфері житлово-комунального господарства.

Підбиваючи певний підсумок діяльності обох урядів в аналізований період, можна все ж відзначити, що головним чинником установчих ініціатив були частіше не наміри оптимізувати систему органів виконавчої влади центрального рівня, а швидше пошук юридичних можливостей для призначення «своїх» людей на керівні посади в цих органах виконавчої влади. В цьому сенсі вкрай важливим було б заповнення законодавчих прогалин щодо того, які зміни в статусі органу виконавчої влади можна вважати реорганізацією, а які – лише перейменуванням.

¹⁶⁸ За інформацією прес-служби Мінпромполітики України // http://industry.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=9BC0DE87FF3A63DF390B999339EA5445?art_id=59216&cat_id=36232

¹⁶⁹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну житлово-комунальну інспекцію» від 10.09.2008 № 798.

¹⁷⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Державної житлово-комунальної інспекції» від 04.06.2008 № 527.

Кількісні зміни у керівному кадровому складі ЦОВВ

Висновок попереднього підрозділу пояснює і тенденції щодо змін у керівному кадровому складі ЦОВВ. Так, заслуговує на увагу кадрова політика Уряду В. Януковича, характерною рисою якої насамперед можна визнати істотне збільшення числа керівних посад у міністерствах та інших ЦОВВ. Лише впродовж січня – березня 2007 року урядовими постановами до запроваджених за перших три місяці роботи Уряду В. Януковича близько двадцяти додаткових керівних посад було додано ще понад десять¹⁷¹. Однак і на цьому розширення керівного складу ЦОВВ не припинилося: розпорядженнями Уряду впродовж решти 2007 року було запроваджено ще 15 посад заступників керівників ЦОВВ – міністрів¹⁷², а також голів державних комітетів¹⁷³ та інших

¹⁷¹ Постанови Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади заступника Міністра внутрішніх справ України – директора департаменту фінансових ресурсів та бухгалтерського обліку» від 10.01.2007 № 7; «Про введення додатково посади першого заступника Голови Державного комітету України по земельних ресурсах» від 31.01.2007 № 113; «Про введення додатково посади першого заступника Міністра охорони здоров'я України» від 14.02.2007 № 195; «Про введення додатково посади заступника Голови Державної служби автомобільних доріг України» від 14.02.2007 № 236; «Про введення додатково посад заступників Міністра України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи» від 01.03.2007 № 354; «Про введення додатково посади заступника Міністра праці та соціальної політики України» від 01.03.2007 № 357; «Про введення додатково посади заступника Міністра культури і туризму України» від 01.03.2007 № 359; «Про введення додатково посади першого заступника Голови правління Пенсійного фонду України» від 01.03.2007 № 361; «Про введення додатково посади заступника Начальника Головного управління державної служби України» від 01.03.2007 № 363; «Про введення додатково посади заступника Міністра внутрішніх справ України – директора департаменту стратегічного аналізу та прогнозування» від 14.03.2007 № 429.

¹⁷² Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади заступника Міністра юстиції України» від 04.04.2007 № 127-р; «Про введення додатково посади заступника Міністра аграрної політики України» від 13.06.2007 № 391-р; «Про введення додатково посади заступника Міністра регіонального розвитку та будівництва України» від 20.06.2007 № 454-р; «Про введення додатково посади заступника Міністра палива та енергетики України» від 20.06.2007 № 460-р; «Про введення додатково посади заступника Міністра регіонального розвитку та будівництва України» від 26.09.2007 № 773-р

¹⁷³ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади першого заступника Голови Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики» від 13.06.2007 № 400-р; «Про введення додатково посади заступника Голови Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва» від 13.06.2007 № 402-р; від «Про введення додатково посади заступника Голови Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики» від 17.10.2007 № 874-р; «Про введення додатково посади заступника Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України» від 31.10.2007 № 912-р.

ЦОВВ¹⁷⁴. Створення значної кількості додаткових посад заступників міністрів та заступників керівників інших ЦОВВ заслуговує негативної оцінки, оскільки ці процеси відбуваються без раціональних розрахунків з точки зору публічних інтересів. Екстенсивна відповідь урядової машини на виклики, а також бажання створити посади для усіх «потрібних людей» погіршують якість державного управління та перешкоджають наближенню України до демократичних стандартів належного врядування.

За часів Уряду Ю. Тимошенко також зберігалася аналогічна тенденція. Відбулася велика кількість кадрових змін на рівні заступників міністрів та заступників керівників інших ЦОВВ. Позитивно можна було б оцінити дії Уряду у сфері кадрової політики внаслідок прийняття низки нормативних актів про скорочення ряду посад в системі центральних органів виконавчої влади¹⁷⁵, однак і ці рішення приймалися насамперед для звільнення представників (призначенців) минулого уряду. До того ж одночасно зі «скороченнями» посад вводилися десятки нових («додаткових») посад¹⁷⁶.

¹⁷⁴ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади першого заступника Голови Державної податкової адміністрації України» від 04.04.2007 № 132-р; «Про введення додатково посади заступника Голови Державного агентства України з інвестицій та інновацій» від 04.04.2007 № 134-р; «Про введення додатково посади заступника Голови Державного агентства земельних ресурсів України» від 10.10.2007 № 848-р.

¹⁷⁵ Див., наприклад, постанови Кабінету Міністрів України «Про скорочення посад заступників Міністра внутрішніх справ України» від 24.12.2007 № 1404; «Про скорочення посад заступників Міністра охорони здоров'я України» від 29.12.2007 № 1412; «Про скорочення посад заступників Міністра України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи» від 29.12.2007 № 1413; «Про скорочення посад заступників Міністра України у справах сім'ї, молоді та спорту» від 09.01.2008 № 3 тощо.

¹⁷⁶ Див., наприклад, постанови Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади заступника Міністра юстиції України» від 24.12.2007 № 1190; «Про введення додатково посади заступника Міністра транспорту та зв'язку України» від 24.12.2007 № 1227; «Про введення додатково посади заступника Міністра транспорту та зв'язку України» від 29.12.2007 № 1272; «Про введення додатково посади заступника Міністра праці та соціальної політики України» від 29.12.2007 № 1271; «Про введення додатково посади заступника Міністра економіки України» від 29.12.2007 № 1270; «Про введення додатково посад заступників Міністра юстиції України» від 29.12.2007 № 1327; «Про введення додатково посади Державній податковій адміністрації України» від 29.12.2007 № 1319; «Про введення додатково посади заступника Міністра охорони здоров'я України» від 13.02.2008 № 290; «Про введення додатково посади заступника Міністра культури і туризму України» від 13.02.2008 № 273; «Про введення посади заступника Міністра освіти і науки України» від 06.02.2008 № 239; «Про введення додатково посади заступника Міністра охорони навколишнього природного середовища України» від 06.02.2008 № 226; «Про введення додатково посади заступника Міністра оборони

Фінансово-економічна криза восени 2008 року змусила Уряд Ю. Тимошенко вживати специфічних заходів щодо економного і раціонального використання бюджетних коштів, передбачених для утримання органів державної влади та інших державних органів¹⁷⁷. Переважна більшість заходів передбачала припинення витрат коштів на матеріально-технічне забезпечення діяльності органів державної влади (витрат на облаштування та ремонт приміщень, закупівлю техніки, технічних приладів та форменого одягу для працівників тощо). Постановою передбачалося не допускати подання звернень до Уряду та не приймати власних рішень щодо збільшення чисельності працівників підпорядкованих органів та установ. Таким чином ЦОВВ на хронологічно невизначений період часу втратили можливість на-рощування чисельності працівників та необхідного для деяких із них розвитку власної структури.

Також Уряду Ю.Тимошенко довелося вирішувати питання збереження існуючої структури та керівного складу ЦОВВ. Очевидно, з цих міркувань було прийнято Розпорядження¹⁷⁸, яке передбачає, що при прийнятті рішення про скорочення (через економію коштів) чисельності працівників у сфері ЦОВВ допускається збереження в 2008–2010 роках структурних підрозділів та посад заступників начальників відділів без урахування встановленої чисельності працівників та структурних частин у межах такого підрозділу.

Як певний висновок і для цього підрозділу можна відзначити наступне. По-перше, відсутність належного законодавчого розмежування політичних та адміністративних посад змушує уряди (незалежно від їх партійності) вдаватися до недобросовісних методів «скорочення» та/або «введення додаткових» посад заступників міністрів та заступників керівників інших ЦОВВ з метою отримання повноти влади у кожному органі виконавчої влади. Звичайно ці проблеми були б на порядок менші, якби законодавство чітко визначило і політичний

України» від 23.01.2008 № 131; «Про введення додатково посади заступника Міністра охорони навколишнього природного середовища України» від 23.01.2008 № 115; «Про введення додатково посади першого заступника Міністра праці та соціальної політики України» від 23.01.2008 № 114 та інші.

¹⁷⁷ Постанова Кабінету Міністрів України «Про економію бюджетних коштів, передбачених для утримання органів державної влади та інших державних органів» від 22.10.2008 № 943.

¹⁷⁸ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про структуру апарату центральних органів виконавчої влади та їх територіальних підрозділів» від 12.11.2008 № 1436-р.

статус заступників міністрів, і належні гарантії захисту державних службовців від політичних утисків.

Незалежні регулятори

Станом на 2007 рік у питанні «незалежних регуляторів» залишалося актуальним вирішення низки системних проблем. Так, сама система зазначених органів залишалась неповною й недосконалою: заплановані ще в 2004 році регуляторні органи у сфері залізничного транспорту та ЖКГ так і не було створено, до того ж був неадекватним статус і компетенція для вже існуючих органів, як-от Національної комісії з регулювання зв'язку і Національної комісії з регулювання енергетики. При цьому впродовж усього періоду функціонування Уряду В. Януковича зберігалася усталена протягом 2005–2006 років (за обох «помаранчевих» урядів) тенденція ігнорування організаційно-компетенційних проблем у сфері природних монополій.

Одним з перших кроків, спрямованих на вироблення змін даної ситуації, можна вважати *затвердження 27 вересня 2007 року Президентом України Концепції вдосконалення державного регулювання природних монополій*¹⁷⁹. Названу Концепцію присвячено регулюванню діяльності суб'єктів господарювання, які діють на ринках природних монополій та суміжних ринках, а також потребі впровадження на цих ринках нової моделі регулювання господарської діяльності. Метою регулювання має стати забезпечення балансу інтересів споживачів, держави та вищеназваних суб'єктів господарювання, надійне забезпечення споживачів якісними товарами та послугами у необхідному обсязі за економічно обґрунтованими цінами при забезпеченні ефективного розвитку суб'єктів господарювання.

Концепція правильно визначає основні проблеми у сфері природних монополій України та шляхи їх подолання. Такими проблемами є передусім нормативні – наявність великої, але водночас внутрішньо неузгодженої і невідповідної європейським стандартам нормативної бази за одночасної відсутності належної моделі регулювання відносин. Саме тому в якості першочергових завдань з вдосконалення регулювання діяльності у сфері природних монополій та на суміжних ринках запропоновано конституційні зміни: щодо визначення статусу, компетенції та порядку комісій; розроблення та прийняття законів

¹⁷⁹ Указ Президента України «Про Концепцію вдосконалення державного регулювання природних монополій» від 27.09.2007 № 921.

про органи регулювання діяльності суб'єктів господарювання; внесення змін до законів України «Про природні монополії» (стосовно вдосконалення переліку видів діяльності), низки інших законів України.

Інші проблеми – організаційно-інституційні – полягають у відсутності необхідних органів державного регулювання і зумовленому цим здійсненні регулюючих функцій органами виконавчої влади (в тому числі місцевими державними адміністраціями) і місцевого самоврядування, які відповідно до положень Закону України «Про природні монополії» можуть бути суб'єктами держрегулювання монополій вкупі з національними комісіями як спеціалізованими органами. Водночас нестача таких комісій для деяких сфер діяльності свідчить про відсутність системності в існуючій моделі регулювання й не відповідає заявленій ідеології та принципам регулювання діяльності на ринках природних монополій. Більше того, тарифне регулювання органами місцевого самоврядування може призвести до необґрунтованого завищення тарифів на монопольно надавані комунальні послуги для населення (що мало місце у контексті спроби багатократного підвищення комунальних тарифів у м. Києві). Саме тому, відповідно до Концепції, вдосконалення регулювання діяльності природних монополій передбачає створення та функціонування системи окремих органів – самостійних комісій у сферах зв'язку, транспорту, енергетики, комунальних послуг, що мають здійснювати регулювання діяльності щодо природних монополій (тарифоутворення, ліцензування, забезпечення доступу до товарів та послуг), а також вирішувати в межах компетенції спірні питання між споживачами та суб'єктами господарювання. Водночас до створення комісій вищеназвані регулюючі функції здійснюватимуть уповноважені органи, зокрема органи місцевого самоврядування (щодо встановлення тарифів на водопостачання, водовідведення, постачання тепла тощо).

Отже, схвалення президентським Указом зазначеної Концепції із актуалізацією важливих проблем у сфері природних монополій і подання конкретно вказаних шляхів їх вирішення стало безперечно позитивною подією, спрямованою на зрушення з мертвої точки процесу реформування системи органів і правовідносин у цій сфері. Положення Концепції з точки зору окресленої проблематики (суперечливість законодавства і нестача регуляторних органів у низці сфер), а також способів її подолання (законодавче уточнення ролі і сутності, компетенції регулюючих органів, покращення процедур їх формування й функціонування, створення системи таких комісій із

повнотою компетенції щодо ціноутворення й вирішення спірних питань) відзначаються істотним як для концептуального акта рівнем конкретизації та у повній мірі відповідають відображенням у звіті за 2005–2006 рр. та в попередніх працях пропозиціям експертів Центру політико-правових реформ.

Незабаром главою держави було зініційовано *зміни до законів щодо державного регулювання природних монополій*¹⁸⁰, які передбачають трансформацію ряду центральних органів виконавчої влади в органи державного регулювання та спеціально уповноважені державні органи. Але серед причин непідтримання зазначеного законопроекту народними депутатами України (розгляд відбувся у квітні 2008 року) була і спроба розширення компетенції глави держави відносно даних органів.

Цікаво, що дане рішення парламенту випередило *Рішення Конституційного Суду України від 08.07.2008 № 14-рп/2008 (справа про національні комісії регулювання природних монополій)*¹⁸¹, яким було визнано неконституційність положень ст. 11 Закону України «Про природні монополії» щодо утворення та ліквідації Президентом України комісій, затвердження Президентом положень про них, а також призначення та припинення повноважень Голови комісії, її членів главою держави за поданням Прем'єр-міністра України. З набуттям чинності змінами до Конституції України в процесі «політичної реформи» 2004 року зазначені положення ст. 11 Закону увійшли в суперечність із новою редакцією статті 106 Конституції України, в якій відсутні навіть повноваження глави держави щодо формування центральних органів виконавчої влади та регламентування їхньої діяльності його актами.

Урядом *влітку 2008 року було розроблено власну Концепцію розвитку системи державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій на ринку комунальних послуг*¹⁸². Дана Концепція проголошує аналогічні до президентського варіанту завдання із ак-

¹⁸⁰ Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо державного регулювання природних монополій)» від 10 січня 2008 року, реєстраційний № 1315.

¹⁸¹ Рішення Конституційного Суду України від 08.07.2008 № 14-рп/2008 (справа про національні комісії регулювання природних монополій).

¹⁸² Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій на ринку комунальних послуг» від 09.07.2008 № 932-р.

центуванням уваги на залученні інвестицій для розвитку ЖКГ та ефективності роботи суб'єктів монополії. Значну частину Концепції присвячено іноземному досвіду та сучасному стану справ у сфері природних монополій в Україні. Так, зазначено, що нині діяльність суб'єктів природних монополій регулюють Мінжитлокомунгосп, Рада міністрів АРК, місцеві держадміністрації, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад. Надалі ж в аналогічний до президентської Концепції спосіб наведено основні проблеми даної сфери: нормативну (невизначеність принципів, методів, форм, процедур державного регулювання суб'єктів природних монополій) і організаційно-інституційну (нерозмежованість повноважень місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування щодо управління майном у ЖКГ та регулювання діяльності суб'єктів – поєднання таких функцій не дає змоги збалансувати інтереси сторін). Має бути вирішена й проблема невідповідності значних матеріальних та фінансових ресурсів суб'єктів монополії з централізованого водо-, теплопостачання, водовідведення звичній практиці невжиття заходів зі зниження втрат ресурсів і витрат як складових тарифів на комунальні послуги.

Відповідно до Концепції, реформування системи державного регулювання у сфері природних монополій повинно проводитися двома етапами протягом трьох років. На першому етапі передбачається комплекс практичних організаційно-підготовчих заходів, таких як нормотворча діяльність (з метою усунення правових колізій, розмежування регуляторних повноважень публічної адміністрації, зокрема закріплення за органами місцевого самоврядування права затверджувати тарифи на ЖКГ-послуги), інституційна (утворення спеціальної інспекції, підрозділу Мінжитлокомунгоспу), а також організаційна щодо суб'єктів надання послуг (удосконалення системи ліцензування, обліку доходів і витрат, нові принципи тарифної політики тощо). На другому етапі заплановано вирішення основної інституційної проблеми у сфері ЖКГ-монополій шляхом утворення органу державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій із розвинутою мережею територіальних підрозділів. Завданнями органу стануть забезпечення балансу інтересів, захист споживачів, ціноутворення і тарифна політика, підвищення якості послуг та інша регулятивно-контрольна діяльність. Концепція встановлює й очікувані результати реформ: покращення законодавства та адаптація його до стандартів ЄС, баланс інтересів всіх сторін у сфері ЖКГ, захист інтересів

споживачів в плані прийнятних тарифів та якісних товарів і послуг, підвищення ефективності регулювання у ЖКГ-сфері загалом та щодо діяльності суб'єктів монополії зокрема.

Отже, положення урядової Концепції містять низку практичних кроків щодо виконання норм Закону і засад президентської Концепції в окремо взятій сфері ЖКГ. Урядова доктрина пропонує поступовий перехід до політики захисту інтересів споживачів в сфері ціноутворення та якісних послуг шляхом створення ефективного та незалежного від суб'єктів послуг механізму контролю за їх діяльністю. Певні сумніви може викликати лише намір повного державного контролю за цією сферою через створення відповідного регуляторного органу із територіальною мережею. Можливо, кращим варіантом було б створення додатково до національного регулятора ще й регіональних (місцевих) регуляторних органів, похідних від органів місцевого (регіонального) самоврядування.

2.4. ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Місцеві державні адміністрації: спроби реформування системи та статусу

В період діяльності Уряду В. Януковича (до грудня 2007 року) недоліки конституційного статусу місцевих державних адміністрацій стали відчутними особливо гостро. Ключове значення місцевих державних адміністрацій для управління місцевими справами в Україні, їх значні функції та повноваження, передбачені нормами статей 118–119 Конституції України та чинним Законом України «Про місцеві державні адміністрації»¹⁸³, обумовили подальше нагнітання конфлікту між Президентом України та Кабінетом Міністрів України з приводу впливу на дані місцеві органи виконавчої влади. Цьому також посприяв передбачений статтею 118 Конституції України механізм призначення на посаду та звільнення з посади голів місцевих державних адміністрацій Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України, що для місцевої державної адміністрації є визначальним, адже вона є одноособовим органом державної влади. В умовах відсутності деталізації у законодавстві норми частини четвертої

¹⁸³ Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року.

статті 118 Конституції України та браку порозуміння між Президентом України та Прем'єр-міністром України зазначений механізм фактично не функціонував. Відповідно, Президент України продовжив неконституційну практику призначення тимчасово виконуючих обов'язки голів місцевих державних адміністрацій на невизначений строк без участі Кабінету Міністрів України, започатковану Указом Президента «Про тимчасове виконання обов'язків голів місцевих державних адміністрацій» № 1164 від 16 листопада 2006 року.

З іншого боку, норма частини дев'ятої статті 25 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» у редакції від 12.2006/01.2007 року наділила Кабінет Міністрів України повноваженням скасовувати акти місцевих державних адміністрацій повністю чи в окремих частинах, що відкрило для Уряду нові можливості впливу на місцеві державні адміністрації.

До моменту розпуску Президентом України Верховної Ради України V скликання ситуацію з реформуванням статусу та системи місцевих державних адміністрацій можна було визнати безнадійною. Результативними були лише деякі косметичні зміни.

Так протягом даного періоду Уряд видав нову редакцію Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження рекомендаційних переліків управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій»¹⁸⁴, яка, на відміну від попередньої редакції даної Постанови № 328 від 11 травня 2005 року, передбачила адаптацію типової структури місцевих державних адміністрацій до нових реалій політико-правового розвитку держави. Зокрема, у зв'язку з утворенням Міністерства регіонального розвитку та будівництва та Міністерства житлово-комунального господарства в обласних державних адміністраціях передбачено створення управління регіонального розвитку, містобудування та архітектури та управління житлово-комунального господарства, а у районних державних адміністраціях – відповідних відділів. До структури обласних державних адміністрацій було включено також управління (відділ) у справах національностей та релігій, а до структури Дніпропетровської, Донецької, Львівської, Одеської, Харківської обласних державних адміністрацій було включено управління (відділ) з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу.

¹⁸⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження рекомендаційних переліків управлінь, відділів, та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій» від 01.08.2007 № 996.

Після приходу у грудні 2007 року Уряду Ю. Тимошенко була зроблена спроба на основі консенсусного бачення Президентом України та Кабінетом Міністрів України вирішення проблем статусу місцевих державних адміністрацій реформувати як статус, так і систему місцевих державних адміністрацій України.

Так, у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України «Український прорив: для людей, а не для політиків»¹⁸⁵, зазначалося, що «повноваження обласних та районних державних адміністрацій мають бути обмежені виконанням таких функцій:

здійснення контролю за дотриманням органами місцевого самоврядування Конституції та законів України, постанов Верховної Ради України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади, а також прав і свобод громадян;

*координація діяльності територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади»*¹⁸⁶.

Положення Програми діяльності Уряду були деталізовані у проекті Концепції реформування публічної адміністрації, що розроблявся урядовою робочою групою. Згідно з проектом Концепції:

«У районах мають функціонувати районні державні адміністрації – єдиноначальні місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції префекторального типу, до повноважень яких належатиме:

1) контроль за відповідністю Конституції України та законністю актів і дій органів місцевого самоврядування;

2) контроль за відповідністю Конституції України та законністю актів і дій місцевих органів виконавчої влади спеціальної компетенції;

3) координація в межах, визначених законом, місцевих органів виконавчої влади спеціальної компетенції та органів місцевого самоврядування у випадках реалізації ними делегованих повноважень.

Районні державні адміністрації як складові частини системи органів виконавчої влади України мають підпорядковуватись Кабінету Міністрів України.

¹⁸⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Український прорив: для людей, а не політиків» від 16.01.2008 № 14.

¹⁸⁶ http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=104231107&cat_id=47292901

Посада голови районної державної адміністрації повинна належати до посад державної служби, що забезпечить політичну нейтральність, неупередженість, професіоналізм голів районних державних адміністрацій та захищеність нормами законодавства про державну службу їх кар'єри від невмотивованих політичних звільнень.

Голови районних державних адміністрацій мають призначатися Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України, яке, в свою чергу, має формуватися на основі відкритих конкурсів згідно із законодавством про державну службу. У перспективі доцільно внести зміни до Конституції України, надавши право Кабінету Міністрів України призначати на посади голів районних державних адміністрацій переможців конкурсів»¹⁸⁷.

Таке цілісне бачення реформи системи та статусу місцевих державних адміністрацій заслуговує підтримки. Однак, на жаль, дане бачення стало заручником ситуативних політичних інтересів, що не дозволило послідовно втілити його у життя.

Активним ініціатором реформи статусу та системи місцевих державних адміністрацій виступив Президент України. 10 січня 2008 року глава держави вніс до Верховної Ради України проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації в Україні» за реєстраційним номером 1311, який був прийнятий у першому читанні. Серед позитивних рис законопроекту необхідно відзначити намагання запровадити професійний підхід до формування корпусу голів місцевих державних адміністрацій, за яким голова місцевої державної адміністрації призначатиметься з числа осіб, які перебувають в кадровому резерві на зайняття посад голів місцевих державних адміністрацій (добір до якого здійснюється за результатами конкурсу), або в порядку переведення особи, яка на момент призначення працює головою іншої місцевої державної адміністрації. На особливу увагу заслуговує детально виписаний у законопроекті порядок зупинення актів місцевого самоврядування головою місцевої державної адміністрації (статті 34–35-1 законопроекту):

Частина дванадцята статті 34 законопроекту:

«Голова обласної, районної державної адміністрації у разі виявлення невідповідності рішення відповідно обласної, районної ради Конституції чи законам України зупиняє таке рішення (крім рішення про висловлення недовіри голові відповідної місцевої

¹⁸⁷ http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=177524088

державної адміністрації) у порядку, встановленому статтею 35-1 цього Закону».

Частина сьома статті 35 законопроекту:

«Голова місцевої державної адміністрації у разі виявлення невідповідності рішення сільської, селищної, міської, районної у місті ради чи її виконавчого органу, розпорядження сільського, селищного, міського голови Конституції та законам України зупиняє таке рішення, розпорядження у порядку, встановленому статтею 35¹ цього Закону».

Стаття 35¹ законопроекту:

«Голова місцевої державної адміністрації в день прийняття рішення про зупинення акта місцевого самоврядування звертається до суду щодо скасування зазначеного акта.

Про зупинення акта місцевого самоврядування та звернення до суду голова місцевої державної адміністрації невідкладно повідомляє орган, що прийняв зупинений акт, та відповідний територіальний орган юстиції.

Зупинення акта місцевого самоврядування має наслідком зупинення дій, спрямованих на державну реєстрацію такого акта, а також зупинення виконання будь-якими органами, особами зупиненого акта, здійснення визначених цим актом повноважень.

Якщо голова місцевої державної адміністрації в день зупинення акта місцевого самоврядування не звернувся з позовом до суду або якщо суд відмовив у відкритті провадження за цим позовом, рішення про зупинення акта втрачає чинність, а зазначений акт поновлює свою дію з дня, наступного після дня зупинення акта»¹⁸⁸.

Наведений вище порядок міг би стати механізмом реалізації норми частини другої статті 144 Конституції України, згідно з якою рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.

Проте відзначимо, що даний проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації в Україні» є лише корекцією чинного нормативно-правового регулювання системи та статусу місцевих державних адміністрацій та не забезпечує їх фундаментального реформування, оскільки без внесення змін до норм статей 118, 119 чинної Конституції України таке реформування реалізувати неможливо.

¹⁸⁸ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=pf3511=31287

Якщо стосовно програм політичних сил, які асоційовані з Президентом України та Прем'єр-міністром України, проєктів концепцій та законопроєктів можливо було говорити про конструктивний процес розвитку ідей щодо оптимізації та вдосконалення статусу і системи місцевих державних адміністрацій, то у практичній площині спостерігався принципово інший, конфліктний підхід.

Хоча з прийняттям нової редакції Закону України «Про Кабінет Міністрів України»¹⁸⁹ відбулось коригування нормативно-правового регулювання статусу місцевих державних адміністрацій (вилучено повноваження Кабінету Міністрів України щодо скасування актів місцевих державних адміністрацій, надано повноваження головам місцевих державних адміністрацій погоджувати призначення керівників територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, керівників підприємств, установ, організацій, що перебувають в управлінні міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади), але загалом нормативно-правове регулювання статусу та системи місцевих державних адміністрацій залишилось неповним та суперечливим. Внаслідок даного факту практика функціонування системи місцевих державних адміністрацій в багатьох аспектах залишилась негативною. Президент України не припинив призначення тимчасово виконуючих обов'язки голів місцевих державних адміністрацій фактично в обхід норми частини четвертої статті 118 Конституції України, керуючись ним же виданим Указом¹⁹⁰. При цьому в деяких випадках Президент України з порушенням частини третьої статті 39 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» покладав обов'язки голови місцевої держадміністрації на осіб, які не є працівниками даної місцевої державної адміністрації¹⁹¹.

¹⁸⁹ Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 16 травня 2008 року № 279.

¹⁹⁰ Указ Президента України «Про тимчасове виконання обов'язків голів місцевих державних адміністрацій» від 29 грудня 2006 року № 1164.

¹⁹¹ Див., наприклад: 1) Розпорядженням Президента України від 28.02.2008 № 83 виконання обов'язків голови Новоархангельської районної держадміністрації Кіровоградської області покладено на Бугаєнка В. В., який працював генеральним директором приватного підприємства «Інтерцентр»; 2) Розпорядженням Президента України від 13.02.2008 № 58 виконання обов'язків голови Добровеличківської районної держадміністрації Кіровоградської області покладено на Хруща С. І., який працював головою правління Добровеличківського райспоживтовариства; 3) Розпорядженням Президента України від 14.02.2008 № 66 виконання обов'язків голови Новоодеської районної держадміністрації Миколаївської області покладено на Ніколаєнка І. М., який працював директором Миколаївської агенції АСТ «Вексель».

Незважаючи на листи Прем'єр-міністра України щодо неконституційності процедури звільнення з посад голів місцевих держадміністрацій без подання Уряду, а також неправомірності практики видання актів Президента України про тимчасове покладення виконання обов'язків голів місцевих держадміністрацій, глава держави продовжував цю практику. Ось кілька прикладів.

Лист Прем'єр-міністра від 17 квітня 2008 р. № 4829/0/2-08 до Президента України, в якому приверталася увага Президента України до численних фактів порушення передбаченої Конституцією України, частиною другою статті 25 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» процедури призначення на посади та звільнення з посад голів місцевих держадміністрацій. Так, відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Уряд на своїх засіданнях розглядає питання щодо призначення на посади та звільнення з посад голів місцевих держадміністрацій і вносить Президентові України відповідні подання. Проте за період діяльності очолюваного Ю. Тимошенко Уряду було видано 11 актів Президента України про звільнення з посад голів місцевих держадміністрацій без відповідного подання Кабінету Міністрів.

Згідно з частиною третьою статті 39 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» у разі відсутності голови місцевої держадміністрації його функції та повноваження виконує перший заступник голови, а у разі відсутності останнього – один із заступників голови місцевої держадміністрації. Незважаючи на імперативні вимоги зазначеного Закону, за вказаний період було видано 29 розпоряджень Президента України про тимчасове покладення виконання обов'язків голів місцевих держадміністрацій.

Лист Прем'єр-міністра від 18 червня 2008 р. до Президента України, у якому Прем'єр-міністр Ю. Тимошенко заявляє про продовження практики порушення вимог Конституції та законів під час підготовки та видання актів Президента з питань призначення на посаду та звільнення з посади голів місцевих держадміністрацій.

Прем'єр зауважує, що реалізація повноваження Президента щодо призначення певної особи на посаду голови місцевої держадміністрації чи звільнення її з цієї посади зумовлена лише однією конституційною вимогою – наявністю відповідного подання Кабінету Міністрів, та висловлює застереження, що «покладення у неконституційний та незаконний спосіб виконання обов'язків голів

місцевих держадміністрацій може призвести до визнання у судовому порядку розпоряджень, виданих такими особами, незаконними».

Крім того, «Уряд не має права розглядати подання зазначених осіб щодо вирішення кадрових питань, зокрема про призначення голів районних держадміністрацій».

Будучи не в змозі відмовитись з політичних міркувань від запровадженого ним неконституційного інституту «тимчасово виконуючого обов'язки голови місцевої державної влади», Президент України спробував адаптувати даний інститут до вимог чинної Конституції України та забезпечити при призначенні «тимчасово виконуючого обов'язки голови місцевої державної влади», участь Кабінету Міністрів України. Так, відповідно до нової редакції Указу Президента України «Про тимчасове виконання обов'язків голів місцевих державних адміністрацій»¹⁹², на відміну від його попередньої редакції, Президент України вже довільно не призначав «тимчасово виконуючого обов'язки голови місцевої державної адміністрації», проте зобов'язав Кабінет Міністрів України одночасно із внесенням подання про звільнення з посади голови місцевої державної адміністрації вносити Президентові України пропозиції щодо заступників голови місцевої державної адміністрації, на яких пропонується покласти тимчасове виконання обов'язків голови цієї місцевої державної адміністрації. Така спроба не може бути визнана вдалою, оскільки норма частини четвертої статті 118 Конституції України не передбачає поряд з процедурою призначення на посаду та звільнення з посади голови місцевої державної адміністрації таку ж процедуру щодо «тимчасово виконуючого обов'язки голови місцевої державної влади». Отже, сам інститут «тимчасово виконуючого обов'язки голови місцевої державної влади» залишається неконституційним. Зрештою глава держави видав Указ Президента України «Про визнання таким, що втратив чинність, Указу Президента України від 26 червня 2008 року № 592»¹⁹³, однак продовжив призначати «тимчасово виконуючих»¹⁹⁴.

¹⁹² Указ Президента України «Про тимчасове виконання обов'язків голів місцевих державних адміністрацій» від 26.06.2008 № 592.

¹⁹³ Указ Президента України «Про визнання таким, що втратив чинність, Указу Президента України від 26 червня 2008 року № 592» від 09.10.2008 № 912.

¹⁹⁴ Див. Розпорядження Президента України «Про тимчасове виконання обов'язків голови Путивльської районної державної адміністрації Сумської області» від 16.12.2008 № 340; «Про тимчасове виконання обов'язків голови Шевченківської районної державної адміністрації Харківської області» від 24.10.2008 № 310; «Про тимчасове виконання обов'язків голови Гусятинської районної державної адміністрації

Окрім встановлення неконституційного інституту «тимчасово виконуючого обов'язки голови місцевої державної влади», Президент України спробував посилити свій вплив на місцеві державні адміністрації, видавши Указ¹⁹⁵, яким зобов'язав голів обласних державних адміністрацій узгоджувати з ним службові відрядження в межах України, а голів районних державних адміністрацій – з головами відповідних обласних державних адміністрацій. Такий Указ Президента України очевидно став наслідком доволі сумнівного розуміння норм статті 118 Конституції України та відповідним намаганням створити субординаційні відносини між Президентом України та місцевими державними адміністраціями в тих питаннях, де їх наявність не передбачена Конституцією та законами України й до того ж недоцільна. Проте згідно з даним Указом був притягнутий до відповідальності голова Вінницької обласної державної адміністрації¹⁹⁶. Суперечливість даного Указу Президента України була очевидною, і у листопаді 2008 року він був скасований¹⁹⁷.

Таким чином, сукупність повноважень місцевих державних адміністрацій, основи яких передбачені статтями 118, 119 Конституції України та деталізовані у нормах чинного Закону України «Про місцеві державні адміністрації», і надалі не відповідає сучасним політико-правовим реаліям та тенденціям розвитку місцевого самоврядування. Забезпечуючи реалізацію виконавчої влади на рівні області та району, місцеві державні адміністрації часто діють у якості виконавчих комітетів обласних та районних рад.

Створена в основі нормативно-правового регулювання статусу голів місцевих державних адміністрацій України доктриналь-

Тернопільської області» від 20.10.2008 № 301; «Про тимчасове виконання обов'язків голови Полонської районної державної адміністрації Хмельницької області» від 16.10.2008 № 298; «Про тимчасове виконання обов'язків голови Канівської районної державної адміністрації Черкаської області» від 14.10.2008 № 296; «Про тимчасове виконання обов'язків голови Старокостянтинівської районної державної адміністрації Хмельницької області» від 14.10.2008 № 295; «Про тимчасове виконання обов'язків голови Краснопільської районної державної адміністрації Сумської області» від 14.10.2008 № 294; «Про тимчасове виконання обов'язків голови Онуфріївської районної державної адміністрації Кіровоградської області» від 14.10.2008 № 293.

¹⁹⁵ Указ Президента України «Про службові відрядження у межах України голів місцевих державних адміністрацій» від 11.02.2008 № 117.

¹⁹⁶ Указ Президента України «Про притягнення до відповідальності О. Домбровського» від 10.10.2008 № 917.

¹⁹⁷ Указ Президента України «Про визнання таким, що втратив чинність, Указу Президента України від 11 лютого 2008 року № 117» від 18.11.2008 № 1048.

на колізія, згідно з якою, з одного боку, голови місцевих державних адміністрацій характеризуються статусом державних службовців (пункт 7 частини першої та пункт 2 частини другої статті 9, стаття 48 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 – XIV), з іншого – передбачений статтею 118 Конституції України порядок їх призначення, відповідальності та звільнення не відповідає даному статусу і носить політичний характер.

Фактичне подвійне підпорядкування голів місцевих державних адміністрацій (Президенту України та Кабінету Міністрів України) обумовлює наявність неефективного механізму взаємодії Кабінету Міністрів України з місцевими державними адміністраціями та відкриває можливості для зловживань Президентом України його повноваженнями у взаємовідносинах з місцевими державними адміністраціями.

Територіальні органи (підрозділи) органів виконавчої влади центрального рівня

Як і у випадку з місцевими державними адміністраціями, істотного реформування територіальних органів (підрозділів) органів виконавчої влади центрального рівня в аналізований період не відбулось. Очевидно, що статус та система територіальних органів (підрозділів) органів виконавчої влади центрального рівня повинні регулюватись Законом України «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», який наразі не прийнятий в Україні. У період діяльності Уряду В. Януковича особливості статусу даного виду органів виконавчої влади були опосередковано врегульовані Законом України «Про Кабінет Міністрів України» у редакції від грудня 2006/січня 2007 року, Постановою Кабінету Міністрів України «Про доповнення пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005 р. № 179»¹⁹⁸, якою упорядковувалась структура апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів, а також низкою постанов Кабінету Міністрів України, якими вводилися в дію положення про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. У період діяльності Уряду Ю. Тимошенко даний статус став регулюватись новою редакцією Закону України «Про

¹⁹⁸ Постановою Кабінету Міністрів України «Про доповнення пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005 № 179» від 14.03.2007 № 441.

Кабінет Міністрів України»¹⁹⁹ та постановами Кабінету Міністрів України, якими вводилися в дію положення про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади.

Ситуація ускладнена тим, що до сих пір спостерігається відсутність цілісного теоретичного розуміння та адекватного законодавчого регулювання статусу територіальних органів (підрозділів) органів виконавчої влади центрального рівня. Зокрема, у законодавстві України залишаються без чіткої відповіді питання співвідношення територіальних органів міністерств і інших центральних органів виконавчої влади з територіальними підрозділами урядових органів.

Так, з одного боку, відповідно до Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Український прорив: для людей, а не для політиків», «представництво центральних органів виконавчої влади на місцевому рівні здійснюється шляхом утворення та забезпечення функціонування відповідних територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади. Рішення про їх утворення приймає Кабінет Міністрів України».

З іншого боку, згідно з проектом Концепції реформи публічної адміністрації, основним видом органів виконавчої влади на місцевому рівні повинні стати територіальні органи (підрозділи) урядових органів, якщо їх утворення буде визнане необхідним у кожному конкретному випадку після функціонального аналізу всієї системи органів виконавчої влади України. Законодавчою основою запровадження мережі територіальних органів (підрозділів) урядових органів повинен стати Закон України «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади України». Безпосереднім ініціатором її створення повинен виступити Кабінет Міністрів України, який своєю постановою запровадить її елементи на практиці та узгодить таке запровадження з Верховною Радою України, отримавши відповідне фінансування для встановлення та забезпечення функціонування вказаної мережі.

Наразі у зв'язку з відсутністю Закону України «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади України» регулювання питання територіальних органів (підрозділів) органів виконавчої влади центрального рівня залишається фрагментарним, неузгодженим і, як наслідок, неефективним.

До того ж відкритим залишається питання належної взаємодії територіальних органів (підрозділів) органів виконавчої влади цен-

¹⁹⁹ Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 16 травня 2008 року.

трального рівня з місцевими державними адміністраціями. Бачення такої взаємодії було запропоновано Президентом України у статті 31 проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації в Україні» від 10 січня 2008 року (реєстраційний № 1311):

«Голова місцевої державної адміністрації координує діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та сприяє їм у виконанні покладених на ці органи завдань.

З питань здійснення повноважень місцевих державних адміністрацій керівники територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підзвітні та підконтрольні головам відповідних місцевих державних адміністрацій.

Голова місцевої державної адміністрації має право порушувати перед міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади вмотивовані питання про відповідність займаних посад керівників їх територіальних органів, на підставі чого міністерство, інший центральний орган виконавчої влади повинен у місячний термін прийняти рішення та дати обґрунтовану відповідь.

Голова місцевої державної адміністрації надає згоду на призначення керівників територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (крім випадків, якщо керівники територіальних органів призначаються за погодженням з Президентом України), а також підприємств, установ та організацій, що перебувають в управлінні міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (крім керівників установ, підприємств і організацій Збройних Сил та інших військових формувань України, а також керівників навчальних закладів, які обираються на посаду відповідно до закону)».

Адміністративно-територіальний устрій та місцеве самоврядування

Протягом 2007 року проведення адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування було відповідальністю Уряду В. Януковича. Проте, як і у 2006 році, суттєвих зрушень не відбулось. Запропонувати у Програмі своєї діяльності обґрунтоване стратегічне бачення проведення адміністративно-територіальної реформи та реформи

місцевого самоврядування Уряд В. Януковича так і не зміг, оскільки і самої Програми не мав. До того ж з моменту видання Указу Президента «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 26 квітня 2007 року № 355/2007 процес втратив необхідний політичний імпульс.

Фрагментарна робота міністерств, яка були проведена у даному напрямі, прогнозовано не могла принести позитивний результат.

Певну підготовчу роботу забезпечило Міністерство регіонального розвитку та будівництва України під головуванням Міністра В. Г. Яцу-би разом з Управлінням регіональної політики Секретаріату Кабінету Міністрів України та за підтримки Німецького товариства технічного співробітництва (GTZ). Результат даної роботи був опублікований та оприлюднений²⁰⁰. Увагу привертають запропоновані п'ять варіантів проведення реформи місцевого самоврядування і територіального устрою.

Певним кроком у напрямі проведення реформи місцевого самоврядування необхідно визнати підготовлену фахівцями Міністерства фінансів України Концепції реформування місцевих бюджетів, затвердженої Кабінетом Міністрів України²⁰¹. Об'єктивно Концепція направлена на покращення нормативно-правового регулювання питань місцевих бюджетів та окреслює завдання щодо: зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування; підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів та децентралізації управління бюджетними коштами; удосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин; запровадження планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу; посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів; підвищення ефективності управління коштами місцевих бюджетів та посилення контролю і відповідальності за дотримання бюджетного законодавства; забезпечення прозорості процесу формування та виконання місцевих бюджетів. Однак Концепція в низці положень є доволі суперечливою, зокрема у Концепції визначено: «Одним із шляхів реформування місцевих бюджетів є вдосконалення бюджетного законодавства *до (виділено авторами Доповіді)* проведення територіальної та адміністративної реформ». Така позиція навряд чи може бути прийнятною, адже реформування місцевих бюджетів є фундаментальною

²⁰⁰ Адміністративно-територіальний устрій в Україні: шляхи реформування / [за заг. ред. Яцуби В. Г.]. За фінансової підтримки Німецького товариства технічного співробітництва (GTZ). – Київ, 2007. – 368 с.

²⁰¹ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів» від 23.05.2007 № 308.

складовою адміністративно-територіальної реформи. Тож проводити таке реформування окремо буде нелогічно та недоцільно.

Заслужують уваги позиції політичних сил, висловлені ними щодо реформи місцевого самоврядування під час **виборчої кампанії 2007 року**. Особливе значення серед даних програм набули передвиборні програми п'яти політичних партій та виборчих блоків, члени яких увійшли до складу Верховної Ради України.

Передвиборна програма Партії регіонів «Стабільність і добробут» (затверджена рішенням Х з'їзду Партії регіонів 4 серпня 2007 року)²⁰². У Програмі Партії регіонів викладені наступні положення, які стосуються реформи місцевого самоврядування:

«Реформуємо і надамо достатні фінансові ресурси місцевим бюджетам.

Місцеве самоврядування повинне стати реальним фундаментом народовладдя. Шлях до цього – максимальна передача владних та фінансових повноважень місцевим органам влади для втілення регіональних і локальних стратегій розвитку».

Як позитивну рису Програми варто відзначити прагнення посилити місцеве самоврядування шляхом розширення кола повноважень органів місцевого самоврядування та збільшення об'єму їх власних фінансових ресурсів.

Як проблемний аспект варто відзначити відсутність чіткого розмежування між місцевим та регіональним самоврядуванням. Заклик до максимальної передачі владних та фінансових повноважень місцевим органам влади для втілення регіональних стратегій розвитку є, по суті, закликом до запровадження регіонального самоврядування, що, на нашу думку, до моменту повноцінного становлення місцевого самоврядування є передчасним.

Передвиборна програма Блоку Юлії Тимошенко «Український прорив» (затверджена рішенням першого Міжпартійного з'їзду Блоку 05.08.2007)²⁰³. З приводу проведення реформи місцевого самоврядування в Програмі БЮТ викладені фактично наступні положення:

«Народ на референдумі наділить місцеве самоврядування виконавчою владою та фінансовою самостійністю, спростить процедуру проведення... місцевих референдумів...»

²⁰² Джерело в Інтернеті: <http://prs.ura.org.ua/pr-east-west/46b4844cddc5c/> – інформація станом на 27 серпня 2007 року.

²⁰³ Джерело в Інтернеті: <http://www.byut.com.ua> – інформація станом на 27 серпня 2007 року.

Некоректним з юридичної точки зору є заклик щодо наділення місцевого самоврядування «виконавчою владою», оскільки факт реалізації виконавчих повноважень органами місцевого самоврядування і сьогодні є домінуючим у їх статусі.

Позитивною стороною Програми є заклик до збільшення фінансової самостійності місцевого самоврядування та спрощення процедури проведення місцевих референдумів. Це може сприяти більшій спроможності органів місцевого самоврядування та поживати участь територіальної громади в управлінні місцевими справами. Але, на жаль, у Програмі не зазначені конкретні заходи щодо збільшення фінансової самостійності місцевого самоврядування. До того ж незрозуміло, яким чином це завдання може бути вирішено «на референдумі»?

Крім офіційного тексту передвиборної програми БЮТ варто звернути також увагу на запропонований даною політичною силою Проект «Український прорив» до справедливої і конкурентноспроможної країни»²⁰⁴. Зокрема, щодо **реформи місцевого самоврядування** уваги заслуговують наступні положення Проекту, які по суті є комплексом досить конкретних кроків:

«...максимально наблизити надання послуг до споживачів на основі розподілу повноважень між різними рівнями публічної влади за принципом субсидіарності;

чітко розподілити функції та повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

обмежити повноваження місцевих державних адміністрацій виключно контрольнo-наглядовими функціями за виконанням делегованих повноважень...»

На особливу увагу заслуговують положення, які присвячені намірам посилити фінансову спроможність місцевого самоврядування:

«...виробити чітку та прозору трансфертну політику, орієнтовану на забезпечення органами самоврядування виконання делегованих державою повноважень на рівні соціальних стандартів;

зміцнити матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування, перш за все, за рахунок розширення бази оподаткування землі, виходячи з ринкової вартості землі та середньоєвропейських ставок, упорядкування місцевих податків і зборів...».

²⁰⁴ Джерелoв Інтернеті: <http://www.kraina.org.ua> – інформація станом на 03 вересня 2007 року.

Зважаючи, що даний проект має статус документу «для обговорення», ми вважаємо, що саме він мав би бути покладений в основу передвиборної програми.

Передвиборна програма Блоку «Наша Україна – народна самооборона» «Для людей – а не політиків!»²⁰⁵. В аспекті реформи місцевого самоврядування Програма НУНС обмежується кількома позиціями:

«Законодавчо закріпимо підзвітність органів державної влади та місцевого самоврядування.

Забезпечимо фінансову самодостатність територіальних громад.

Запровадимо справедливий податок на багатство і розкіш, який наповнить місцеві бюджети».

Незрозумілим є заклик законодавчо закріпити підзвітність органів державної влади та місцевого самоврядування.

Підтримуючи зобов'язання НУНС щодо забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад, на жаль, вважаємо дещо перебільшеним очікування щодо наповнення місцевих бюджетів пропонуваним податком на розкіш та багатство. Також зазначимо, що реформа місцевого самоврядування не може бути обмежена лише збільшенням розмірів доходів місцевих бюджетів. Очевидними є й потреби у реформуванні територіального устрою держави та розширенні повноважень органів місцевого самоврядування.

Передвиборна програма Комуністичної партії України «За народовладдя! Геть диктатуру!»²⁰⁶. В аспекті реформи місцевого самоврядування передвиборна програма КПУ є лаконічною:

«Функції ліквідованих державних адміністрацій перейдуть до виконавчих комітетів місцевих рад».

Не буде відповідати світовій практиці публічного урядування передбачена Програмою повна ліквідація державних адміністрацій. У будь-якому випадку функції державного нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування та функції координації місцевих органів виконавчої влади мають здійснювати місцеві органи державної влади загальної компетенції (сьогоднішні МДА, чи новостворені префектури).

²⁰⁵ Джерелов Інтернеті: <http://www.razom.org.ua/ua/static/programme/> – інформація станом на 27 серпня 2007 року.

²⁰⁶ Джерело в Інтернеті: <http://www.novinar.com.ua> – інформація станом на 27 серпня 2007 року.

Передвиборна програма виборчого блоку політичних партій «Блок Литвина» (Народна партія, Трудова партія України) «Від безладу – до справедливого порядку!»²⁰⁷. Щодо проведення адміністративної реформи передвиборна програма Блоку Литвина, незважаючи на наявність елементів популізму, характеризується певною конкретикою. Зокрема, щодо реформи місцевого самоврядування в Програмі міститься наступне:

«Вирівнювання економічного розвитку регіонів з акцентами на пріоритетність малих та середніх міст.

Зміцнення матеріально-фінансової основи малих міст та селищ за рахунок розширення бази оподаткування землі, введення податку на нерухомість та встановлення більш справедливого розподілу податку на прибуток.

Передача у власність територіальних громад об'єктів комунальної власності, що перебувають в обласному підпорядкуванні, зокрема: водоканалів, газомереж, електромереж, теплоцентралей.

Реформування міжбюджетних відносин: 60% податку залишається на місцях, 40% надходжень – до центру.

Встановлення прямих міжбюджетних відносин з державним бюджетом міст районного значення та селищ – районних центрів.

Внесення змін до Земельного кодексу України, надавши повноваження міським, селищним радам управління землями в межах території ради, чим визнати повсюдність місцевого самоврядування».

Даний блок закликів, намірів та пропозицій суспільству заслуговує на позитивну оцінку. Перш за все увагу привертають запропоновані конкретні кроки збільшення фінансової спроможності місцевого самоврядування: збільшення податкових надходжень до місцевих бюджетів, запровадження податку на нерухомість, реформування міжбюджетних відносин на користь місцевих бюджетів. Хоча є не зовсім коректними положення щодо розподілу податкових надходжень між загальнодержавним та місцевими бюджетами.

Як позитивний аспект слід також розглядати пропозицію передачі у комунальну власність територіальних громад ряду об'єктів, що перебувають у обласному підпорядкуванні. Розширення повноважень місцевих рад у сфері управління землями в межах території ради є очевидним кроком щодо посилення місцевого самоврядування.

²⁰⁷ Джерело в Інтернеті: <http://www.novinar.com.ua> – інформація станом на 27 серпня 2007 року.

У Програмі діяльності Уряду Ю. В. Тимошенко «Український прорив: для людей, а не для політиків»²⁰⁸ також було задекларовано наміри Уряду щодо проведення адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування. Основним виконавцем вищенаведених положень Програми виступило Міністерство регіонального розвитку та будівництва України під головуванням міністра Куйбіди В. С. Для сприяння його роботи, відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 травня 2007 року № 714-р, була утворена міжвідомча робоча група з питань реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування.

Результатом роботи Міністерства та міжвідомчої робочої групи стали:

1) *проект Концепції державної регіональної політики та проект Закону України «Про засади державної регіональної політики»*²⁰⁹.

Проект Концепції був попередньо схвалений на засіданні Кабінету Міністрів України (так званим «протокольним рішенням»), а на її основі Міністерством регіонального розвитку та будівництва був розроблений проект Закону України «Про засади державної регіональної політики».

Незважаючи на низку прогресивних ідей даних документів, необхідно констатувати відсутність у них положень щодо запровадження в Україні регіонального самоврядування, без чого неможливо повноцінно забезпечити ефективну державну регіональну політику в майбутньому;

2) *проект Концепції реформи адміністративно-територіального устрою*²¹⁰.

У даному проекті була зроблена спроба сформулювати основні вимоги до організації адміністративно-територіального устрою України, типологію адміністративно-територіальних одиниць та вимоги до їх створення, основи організації публічної влади на рівнях адміністративно-територіальних одиниць та поселень, законодавче забезпечення та етапи проведення адміністративно-територіальної реформи.

Варто відзначити, що потреба у даній Концепції визріла вже давно. Аналіз розробленого проекту Концепції дозволяє стверджувати

²⁰⁸ Джерело в Інтернеті: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=104231107&cat_id=47292901

²⁰⁹ Джерело в Інтернеті: <http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=895>; <http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=2381>

²¹⁰ Джерело в Інтернеті: <http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=1670>

про наявність системного та логічно продуманого бачення реформи адміністративно-територіального устрою.

Ідеологію Концепції склали наступні вимоги до реформи адміністративно-територіального устрою:

- узгодженість системи адміністративно-територіальних одиниць (далі – АТО), створених для здійснення місцевого самоврядування, з територіальною структурою місцевих органів виконавчої влади та інших органів влади;
- повсюдність юрисдикції органів державної влади та органів місцевого самоврядування на територіях відповідних АТО, за винятком окремих територій, що отримують спеціальний статус відповідно до окремих законів, де створюються спеціалізовані адміністрації;
- збіг меж АТО з межами сусідніх АТО того ж рівня;
- розміщення території АТО в межах території лише однієї АТО вищого рівня;
- застосування принципу субсидіарності при визначенні повноважень для органів публічної влади щодо кожного рівня АТО;
- наявність для кожного рівня АТО повноважень, у т. ч. галузевих, які є домінуючими щодо інших рівнів у бюджетному, кадровому та політичному розрізах, що виправдовує створення такого рівня АТО;
- відповідність кількості суб'єктів управління, координації чи контролю з боку держави, що знаходяться у сфері впливу кожного органу публічної влади, критеріям ефективного менеджменту;
- відповідність адміністративно-територіального устрою рекомендаціям ЄС щодо Номенклатури територіальних одиниць для статистики NUTS (Nomenclature of territorial units for statistics).

У проекті Концепції достатньо виважено виписані етапи та очікувані результати проведення реформи;

3) проект Концепції реформи місцевого самоврядування²¹¹.

У проекті Концепції відображена наступна модель інституційної побудови системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади.

«Органи місцевого самоврядування утворюватимуться на таких рівнях адміністративно-територіального устрою: регіон (область, Автономна Республіка Крим, міста Київ та Севастополь), район, громада, райони в містах Києві та Севастополі.

²¹¹ Джерело в Інтернеті: <http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=1671>

В Автономній Республіці Крим продовжуватимуть діяти представницький орган – Верховна Рада Автономної Республіки Крим, виконавчий орган – Рада міністрів Автономної Республіки Крим.

В областях, містах Києві та Севастополі органами місцевого самоврядування будуть діяти відповідно обласні, Київська та Севастопольська міські ради та їх виконавчі органи.

У районах органами місцевого самоврядування діятимуть районні ради та їх виконавчі органи.

У громадах органами місцевого самоврядування буде обрано ради громад (сільські, селищні, міські ради, відповідно до статусу поселення – центру громади), утворено їх виконавчі органи, обрано голову громади (сільського, селищного, міського голову).

У поселеннях, що входять до складу громади і не є її адміністративним центром, обиратиметься староста села та може утворюватись орган самоорганізації населення.

У містах можуть створюватись органи самоорганізації населення, а для міст з районним поділом – відокремлені підрозділи виконавчого органу ради громади.

На рівні областей, Автономної Республіки Крим, міст Києва і Севастополя та на рівні районів діятимуть місцеві державні адміністрації, які наділяються повноваженнями контролю законності актів органів місцевого самоврядування на відповідній території, здійснюють виконавчу владу на відповідній території та координують діяльність територіальних органів виконавчої влади.

Повноваження місцевих державних адміністрацій різних рівнів розподіляються за принципом субсидіарності. Голови місцевих державних адміністрацій є кар'єрними державними службовцями, що призначаються та звільняються за спеціальними процедурами. Голова обласної державної адміністрації одночасно виконує обов'язки голови районної державної адміністрації району, центром якого є місто – обласний центр».

У проекті Концепції детально розроблені положення щодо реформи місцевих фінансів.

Протягом аналізованого періоду Міністерство регіонального розвитку та будівництва забезпечило проведення низки заходів з залученням наукової та експертної громадськості, преси та представників спеціалізованих іноземних та міжнародних організацій:

1) Національний круглий стіл під назвою «Представлення та обговорення нової Концепції державної регіональної політики в Україні»

за участю Швейцарського бюро технічного співробітництва (SDC) та під головуванням міністра Василя Куйбіди (28 лютого 2008 року);

2) Міжнародна конференція з питань регіональної політики України, яка була організована у місті Ялті (3–4 квітня 2008 року);

3) засідання міжвідомчої робочої групи з питань реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування (22 травня 2008 року);

4) Міжнародна конференція на тему «Ефективне управління та адміністративно-територіальний устрій регіонів України», що пройшла у місті Донецьку (14–17 липня 2008 року);

5) круглий стіл у Міністерстві регіонального розвитку та будівництва України за участю представників Директорату демократичних інституцій Ради Європи, Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України, Центру досліджень питань регіонального і місцевого розвитку та сприяння адміністративній реформі та національних асоціацій місцевих та регіональних влад (16 вересня 2008 року);

6) презентація проекту технічної допомоги Європейської Комісії в Україні «Підтримка сталого регіонального розвитку в Україні» (22 вересня 2008 року);

7) Форум «Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку», якому був наданий статус XIII Всеукраїнських муніципальних слухань і який організували Міністерство регіонального розвитку та будівництва України, Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України, Академія муніципального управління та Асоціація органів місцевого самоврядування. Проведенню Форуму сприяли Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи, Представництво Фонду Фрідріха Еберта в Україні, Програма сприяння Парламенту України, Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй (16–17 жовтня 2008 року);

8) Національна конференція «Європейський тиждень місцевої демократії в Україні», організована Міністерством регіонального розвитку та будівництва у співробітництві з Радою Європи, Фондом сприяння місцевому самоврядуванню України, Делегацією України в Конгресі місцевих і регіональних влад Ради Європи, Центром досліджень питань регіонального розвитку та сприяння адміністративній реформі, Швейцарсько-українським Проектом підтримки децентралізації DesPro, Посольством Королівства Норвегія в Україні та національними асоціаціями місцевих і регіональних влад (11 листопада 2008 року);

9) Міжнародний семінар з питань Концепції реформи адміністративно-територіального устрою в Україні та проекту Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» за участі Директорату з питань демократичних інституцій Ради Європи, Проекту Німецького бюро технічного співробітництва GTZ «Підтримка адміністративної реформи в Україні», Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України (24 листопада 2008 року);

10) Круглий стіл «Представлення і обговорення рекомендацій і пропозицій щодо вдосконалення концепції реформи адміністративно-територіального устрою в Україні», організований Асоціацією агенцій регіонального розвитку, Східноєвропейським демократичним центром та Міністерством регіонального розвитку та будівництва (9 грудня 2008 року);

11) навчально-методичний семінар з питань удосконалення адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування у місті Івано-Франківськ (12 грудня 2008 року) та ін.

Паралельно громадські організації також спрямовували свої зусилля на забезпечення належного рівня підготовки адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування.

Зокрема, тут варто нагадати презентацію у місті Києві (27 травня 2008 року) дослідження «Стан та перспективи децентралізації публічної влади в Україні», проведеного Центром політико-правових реформ за підтримки Швейцарського бюро технічного співробітництва (SDC).

Можливо, найбільш активним учасником процесу реформи місцевого самоврядування протягом аналізованого періоду був Президент України, який запропонував корекцію сучасного нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування і 10 січня 2008 року вніс до Верховної Ради України проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» під номером 1313.

Законопроект передбачає внесення змін до розділу I Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема статей 7, 8, 9, 13, 19, якими визначаються право територіальних громад здійснювати місцеве самоврядування безпосередньо та порядок його реалізації, встановлюються вимоги щодо змісту статуту територіальної громади.

Законопроект покликає також внести відповідні уточнення щодо компетенції сільських, селищних, міських рад, що впливає з нових способів обрання депутатів місцевої ради та порядку розгляду питань, пов'язаних із достроковим припиненням повноважень сільського, селищного, міського голови. Законопроектом також пропонується вре-

гулювати проблему делегування повноважень головам відповідних місцевих державних адміністрацій районними та обласними радами.

У законопроекті запроваджується норма, за якою рада територіальної громади зобов'язана визначити правове регулювання процедури реалізації вказаних вище статей Закону через ухвалення статуту територіальної громади або відповідного положення місцевою радою. В той же час, щоб визначені радою процедури не були надто складними для реалізації чи не мали правових прогалин, законопроектом передбачається встановити мінімально необхідні вимоги до статуту територіальної громади чи положення про реалізацію прав громади на реалізацію механізмів прямої демократії: громадські слухання, збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи²¹².

Але, на жаль, законодавчі ініціативи глави держави (станом на кінець періоду моніторингу) так і не набули якості ухвалених рішень. Серед причин цього – тотальна політизація будь-яких питань під час їх розгляду у парламенті.

2.5. РОЗВИТОК ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Законодавчі ініціативи у сфері державної служби

Незважаючи на більш ніж десятирічний процес (з часу ухвалення Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 року аж до сьогодні) задекларованої адміністративної реформи, однією зі складових якої є реформування державної служби, і досі в Україні актуальними є проблеми політизації державної служби, її недостатньої професійності, корупції тощо.

На жаль, численні програмні рішення глави держави та Уряду²¹³, в яких йшлося про необхідність ухвалення нового закону про дер-

²¹² Пояснювальна записка до проекту Закону «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Джерело в Інтернеті: www.rada.gov.ua – інформація станом на 5 січня 2009 року.

²¹³ Зокрема, підготовка проекту Закону «Про державну службу» (нова редакція) покладалася на Головдержслужбу та Мін'юст відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.07.2008 № 1002-р, яким затверджувався план заходів, спрямованих на виконання зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи. Також супроводження у парламенті законопроекту «Про доброчесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування». Доручення доопрацювати, а також забезпечити супроводження

жовну службу, не дали результату. Вітчизняний інститут державної служби і досі базується на Законі 1993 року, який не відповідає потребам часу. Нова редакція Закону «Про державну службу», проект якої розроблявся Урядом (Головдержслужбою України), впродовж 2007–2008 років продовжувала перебувати на стадії перманентних «погоджень» та «доопрацювань». Якість законопроекту постійно змінювалася, але все більш очевидною ставала неспроможність обох правлячих в ці роки урядів внести до парламенту справді реформаторську версію законопроекту. У всіх ітераціях законопроектів зберігалася чинна система категорій посад (що, поміж іншим, руйнує спробу розмежування політичних та адміністративних посад через віднесення, наприклад, посад керівників апаратів Президента та Верховної Ради до першої категорії посад державної служби), винятки з конкурсної процедури добору на державну службу, бланкетні посилення на трудове законодавство, нереформована система пенсійного забезпечення державних службовців тощо. Такий стан зумовлений відсутністю політичного лідерства у проведенні адміністративної реформи в Україні (тобто відсутністю члена Уряду, відповідального за адміністративну реформу) та неадекватністю покладених на Головдержслужбу (взятих Головдержслужбою) завдань і повноважень в частині законопроектних робіт можливостям цього органу влади «проводити» реформаторські законопроекти через систему погоджень у виконавчій владі і тим більше супроводжувати їх у парламенті. Детальніший аналіз законопроектів буде зроблено нижче.

Отже, Уряд В. Януковича не вжив яких-небудь рішучих кроків до реформування державної служби в Україні. Лише в останній день ро-

у Верховній Раді України законопроекту «Про державну службу» (нова редакція) та законопроекту «Про доброчесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування» було надане Головдержслужбі і у Розпорядженні Уряду від 06.08.2008 № 1072-р, яким були затверджені заходи щодо виконання у 2008 році Плану дій «Україна – ЄС». Також прийняття Закону «Про державну службу» передбачено Указом Президента «Про Цільовий план України – НАТО на 2007 рік у рамках Плану дій «Україна – НАТО» від 18.06.2007 № 535, Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» на період до 2010 року» від 15.08.2007 № 657, Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про затвердження заходів щодо виконання у 2007 році Плану дій «Україна – ЄС» від 26.04.2007 № 238, Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів з виконання у 2007 році завдань, визначених за результатами підбиття підсумків за 100 днів роботи Кабінету Міністрів України» від 31.01.2007 № 26-р.

боти цього Уряду, незрозуміло, з якими очікуваннями, було внесено до парламенту проект нової редакції Закону «Про державну службу». Але, звичайно, справа навіть не дійшла до обговорення даного законопроекту у комітетах Верховної Ради України, адже законопроект був відкликаний²¹⁴.

Прикметно, що в ті ж дні був виданий *Указ Президента України «Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців» від 20.09.2007 № 900*. Ним надавалося доручення Кабінету Міністрів України доопрацювати законопроект про внесення змін до Закону України «Про державну службу» з урахуванням положень Концепції розвитку законодавства про державну службу в Україні, передбачивши у ньому в обов'язковому порядку утворення незалежного державного органу з питань управління державною службою, який буде здійснювати державну політику у сфері управління державною службою, розмежування політичних та адміністративних посад, запровадження посад керівників апаратів як вищих адміністративних посад, забезпечення незалежності державних службовців від особистої позиції осіб, які займають політичні посади, впорядкування класифікації посад державних службовців з урахуванням обсягу повноважень, їх складності та ступеня відповідальності, вдосконалення класифікації посад за категоріями посад та рангами, встановлення більш жорстких вимог до присвоєння рангів державним службовцям. Очевидно, цей Указ глави держави був певною відповіддю на законодавчу ініціативу Уряду.

Цікаво, що народним депутатом України В. Ф. Януковичем вже у якості лідера опозиції 22.01.2008 на розгляд Верховної Ради України було внесено той же *проект Закону «Про державну службу» (нова редакція) (за реєстраційним номером 1400)*. Цей факт безумовно заслуговує позитивної оцінки, оскільки дозволяв зберегти напрацювання попереднього Уряду та стимулювати чинний Уряд до ще активнішої роботи. В результаті «вересневих домовленостей» БЮТ (партії Прем'єр-міністра) та Партії регіонів даний законопроект був прийнятий у першому читанні 19.09.2008 (хоча профільний комітет дав негативний висновок по ньому). Але вже 30.09.2008 результати проведеного голосування про прийняття даного законопроекту за основу у першому читанні були скасовані, оскільки законопроект

²¹⁴ Йдеться про внесений 18.12.2007 Урядом В. Ф. Януковича законопроект за реєстраційним номером 1243 «Про державну службу».

містив суперечливу норму, пов'язану з застосуванням російської мови в державній службі. Тому для відновлення співпраці з НУ–НС та збереження формально існуючої коаліції однопартійці чинного Прем'єр-міністра (Ю. Тимошенко) і скасували своє рішення про ухвалення законопроекту в першому читанні. В будь-якому випадку, на нашу думку, це рішення (про скасування) було на користь України, адже упередило прийняття деструктивного закону про державну службу.

Характеристику законопроекту № 1400 ми вже давали в нашій попередній доповіді (хоча і писали тоді лише про законопроект, що готується Головдержслужбою, але він суттєво не відрізнявся і через рік)²¹⁵. Акцентували увагу і на деяких його позитивних моментах, зокрема спробі відмежування публічно-правових відносин державної служби від трудових відносин, типізації посад в органах державної влади, і на негативах – виділенні у державній службі посад, на які «можуть здійснюватися політичні призначення», «службовому контракті», нечіткості підстав для припинення державної служби, «роздумому» пенсійному забезпеченні тощо. У цій доповіді, аби не повторюватися, зупинимося додатково лише на моментах, яким раніше приділяли менше уваги, і насамперед – на недоліках законопроекту.

У законопроекті зберігся нечіткий поділ між політичними і службовими посадами, зокрема, через віднесення до посад державної служби посад керівників апаратів Президента, Верховної Ради, посад заступників міністрів (абзац другий частини 2 статті 5), збереження посади Міністра Кабінету Міністрів (частина 1 статті 19). Як наслідок – законопроектом обрано хибний підхід щодо визначення «вищим корпусом державної служби» посадовців, які займають фактично політичні посади (абзац другий частини 2 статті 5). Також законопроектом було віднесено до посад державної служби посади патронатних працівників (стаття 29), хоча на них не поширюються вимоги ні щодо політичної нейтральності, ні щодо професійності, ні щодо конкурсного добору.

Також негативним у законопроекті № 1400 вважаємо наявність загальної відсильної норми на трудове законодавство (абзац другий частини 1 статті 7), що суттєво ослаблює спробу врегулювання державної служби як публічно-правового інституту. Так, не можна було погодитись з повним запозиченням (перенесенням) норм трудо-

²¹⁵ Див.: Розвиток публічного права в Україні (довідка за 2005–2006 роки) / [за загальною редакцією Н. В. Александрової, І. Б. Коліушка]. – К. : Конус-Ю, 2007. – С. 224–227.

вого законодавства для регулювання проходження державної служби і звільнення з державної служби. Наприклад, використання загального 14-денного строку для звільнення зі служби за власним бажанням є неприйнятним для державної служби, адже у такий строк неможливо провести конкурс для своєчасного заміщення вакантної посади. До речі, у західних демократичних країнах строк для звільнення за власним бажанням може складати від 1 до 4 місяців. Так само є неприйнятними і недостатніми для публічно-правового регулювання державної служби запозичені з трудового (приватного) права норми про «переведення» (стаття 38), «зміни істотних умов службового договору» (стаття 39) тощо.

Законопроект містив також й інші положення, які суперечать самій ідеї врегулювання даним законопроектом публічно-правових відносин. У ньому безпідставно зроблено акцент на так званому «*службовому договорі*» (статті 33–35, 39 та інші). Але ж державна служба тим і відрізняється від зайнятості за трудовим законодавством, що усі питання добору на службу, її проходження максимально повно та у імперативному порядку мають бути визначені безпосередньо у законі. Отже, підстав і можливостей для «договірних відносин» у державній службі майже не існує (принаймні, і законопроект їх не визначив).

Законопроект не містив принципово нових положень щодо зміцнення наявного в Україні інституційного забезпечення управління системою державної служби. Зокрема, законопроект не передбачав ніяких змін щодо покращення інституційного захисту державної служби (насамперед через захист державних службовців вищих категорій) від політичного тиску. У багатьох демократичних країнах цю роль виконують колегіальні органи (за типом Вищої ради юстиції у судовій системі України).

Гіпертрофованими і часто нераціональними були пропоновані законопроектом повноваження Кабінету Міністрів щодо управління системою державної служби (наприклад, Кабінет Міністрів уповноважувався розглядати скарги на рішення конкурсних комісій щодо зайняття посад другої категорії і визнавати недійсними результати таких конкурсів). Але ж очевидно, що Уряд не може і не повинен займатися розглядом скарг. Так само Уряд не повинен мати можливості скасовувати результати конкурсного відбору.

Негативним було також переплетіння у законопроекті положень, пов'язаних з державною службою, з положеннями, які стосу-

ються специфіки «правоохоронних органів», «органів військового управління», оскільки цей законопроект (як і чинний Закон «Про державну службу») стосується лише так званої цивільної (немілітаризованої) служби.

Одним з негативних моментів даного законопроекту було також збереження існуючої системи соціального забезпечення, що передбачає можливість для державних службовців та членів їх сімей користуватися в установленому порядку безоплатним медичним обслуговуванням у державних закладах охорони здоров'я як протягом терміну служби, так і після виходу їх на пенсію або у відставку (частина 2 статті 62 законопроекту). Інакше як радянським номенклатурним підходом до «спецобслуговування» це не оцінити. Основним має бути акцент на адекватну заробітну плату, а не на незрозумілі, непрозорі пільги, якими фактично користуються лише вищі посадовці. В частині оплати праці службовців у законопроекті змін взагалі не пропонувалося. Пенсійному ж забезпеченню державних службовців, передбаченому законопроектом, навпаки, приділялася занадто велика увага. Адже стаття 63, яка складалася з 23 частин та була розміщена на 5 сторінках, не передбачала жодного реформування даної сфери.

Законопроектом до державної служби пропонувалося віднести «службу в органах влади Автономної Республіки Крим» (абзац перший частина 2 та частина 3 статті 1), що є дискусійним питанням, оскільки це фактично служба в органах регіонального самоврядування (а не в органах державної влади).

Недоцільним на рівні закону, який має у майбутньому стабільно функціонувати без внесення додаткових змін та доповнень, є закріплення існування територіальних управлінь Головдержслужби (частина 1 статті 6, частина 4 статті 18), наявність яких є сумнівною і сьогодні (адже ці підрозділи не мають самостійних повноважень), і буде ще більш сумнівною у перспективі, коли зростатиме роль місцевого самоврядування та, відповідно, обсяг і роль служби в органах місцевого самоврядування.

Недостатньо врегульованим залишилося питання декларування доходів державними службовцями (стаття 15), зокрема, відсутні вимоги щодо декларування майна, яке знаходиться у володінні та користуванні службовців, а також неврегульовані вимоги щодо декларування майна та доходів членів їх сімей тощо. Бажаним було б детальне врегулювання даних положень в одному законі (Законі «Про державну службу»). Хоча деякі спроби врегулювати відносини щодо

здійснення державного фінансового контролю за декларуванням доходів і витрат осіб, уповноважених на виконання функцій держави, здійснено окремими народними депутатами, якими у 2008 році були внесені на розгляд Верховної Ради України три проекти спеціальних законів, котрі окремо (самостійно) від Закону «Про державну службу» пропонують врегульовувати вищевказаний інститут²¹⁶.

У законопроекті № 1400 було багато інших недоліків. І, на наше переконання, той законопроект не міг бути основою для повноцінного реформування системи державної служби в Україні та перетворення її на професійний, політично-нейтральний та стабільний інститут – засадничу основу демократичного урядування.

На жаль, з боку Уряду Ю. Тимошенко в аналізований період взагалі не надійшло жодних системних законодавчих ініціатив у сфері державної служби. До таких не відносимо проекти законів, які носять фрагментарний характер²¹⁷.

При цьому необхідно звернути увагу на іншу тенденцію 2007–2008 років – розробку Головним управлінням державної служби України поряд із новою редакцією закону про державну службу ще кількох законопроектів.

Насамперед, йдеться про *проект Закону «Про доброчесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування»* (був внесений Кабінетом Міністрів України на розгляд парламенту 10.04.2008 за реєстраційним номером 2362). Передбачалося, що цей акт має покращити обізнаність посадовців з обов'язками та належною поведінкою на службі, зокрема щодо повідомлення про ймовірні корупційні діяння, виникнення

²¹⁶ Йдеться про проект Закону «Про особливості державного контролю за декларуванням доходів, майна та витрат осіб, уповноважених на виконання функцій публічної влади» від 24.01.2008, реєстраційний № 1429; проект Закону «Про декларування вищими посадовими особами України, державними службовцями 1–3 категорії та керівниками органів місцевого самоврядування майна, доходів і витрат» від 25.01.2008, реєстраційний № 1429-1; проект Закону «Про державний фінансовий контроль за декларуванням доходів і витрат осіб, уповноважених на виконання функцій держави» від 01.08.2008, реєстраційний № 3036.

²¹⁷ Зокрема, до них можна віднести проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів (щодо проходження публічної служби та звільнення з неї посадових осіб)», внесений Кабінетом Міністрів України 6 лютого 2008 року, реєстраційний № 2013; проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 28.08.2008 року, реєстраційний № 3080; проект Закону «Про внесення змін до статті 14 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 25.09.2008, реєстраційний № 3263.

конфлікту інтересів і добросовісного служіння суспільству. Незважаючи на позитивну рекомендацію профільного комітету Верховної Ради України, даний законопроект 20.03.2009 не був підтриманий Верховною Радою України (але це вже сталося у період, що не охоплюється даною моніторинговою доповіддю)²¹⁸.

Частина статей даного законопроекту врегульовують правила професійної етики публічних службовців і базуються на основних положеннях Модельного кодексу поведінки публічних службовців (Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів Ради Європи щодо кодексів поведінки для публічних службовців). Зокрема, даним законопроектом передбачалися загальні вимоги до доброчесної поведінки (забезпечення пріоритету прав людини, зміцнення довіри громадян, дотримання принципу неупередженості тощо); обмеження щодо використання службового становища (обмеження щодо прийняття на роботу близьких родичів, щодо використання службового майна тощо); запобігання виникненню конфлікту інтересів (під час призначення (обрання) на посаду та просування по службі, обмеження після закінчення служби); обмеження щодо отримання подарунка (заборона на отримання подарунків, зобов'язання щодо офіційних подарунків).

Разом з тим законопроект містив суттєві недоліки. Зокрема, згідно зі статтею 2 законопроекту до суб'єктів доброчесної поведінки без будь-якої диференціації було віднесено не лише державних службовців, але й Президента, народних депутатів та інших осіб, які обіймають виборні посади, Прем'єр-міністра, членів Кабінету Міністрів, суддів Конституційного Суду, професійних суддів тощо. Такий підхід є нераціональним, оскільки для політичних посад характерним є особливий порядок їх зайняття та звільнення, не існує обмежень щодо політичної діяльності тощо. Спроба поширити на публічних (професійних) службовців та політиків однакові правила лише погіршуватиме чіткість таких правил та механізми відповідальності. Схоже застереження стосується і суддів, з метою забезпечення незалежності яких правила професійної етики мали б затверджуватися органами суддівського самоврядування. До речі, положення Модельного кодексу Ради Європи не застосовуються до «публічно обраних представників, членів уряду та суддів» (частина 4 статті 1). Внаслідок недостатньої обґрунтованості у визначенні кола суб'єктів, на яких пропонувалося поширити законопроект, занад-

²¹⁸ Цікаво, що серед голосів «за» було «аж» 2 члени фракції чинного Прем'єр-міністра.

то поверхнево у ньому були урегульовані питання щодо політичної діяльності суб'єктів доброчесної поведінки (стаття 24).

На жаль, аналізовані правила поведінки не були забезпечені відповідними санкціями, які б стимулювали їх належне виконання. Проте ця проблема зумовлена загальним недоліком проекту – «відірваністю» даного закону від законодавства про публічну службу. В ідеалі питання професійної етики та норми щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на публічній службі повинні були б врегульовуватися у відповідних загальних законах (зокрема, «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування» або в єдиному законі про публічну службу).

Недостатнім було і вирішення питання інституційного забезпечення дотримання вимог цього Закону. Проектом було передбачено, що Комісія з етики (стаття 27 проекту) працюватиме на непрофесійних засадах. Рациональнішим є покладення таких функцій на новий колегіальний орган у сфері державної служби та закріплення обов'язків щодо консультацій з питань професійної етики на працівників кадрових служб (та антикорупційних підрозділів) відповідних органів влади.

Дискусійною була і деяка вживана у законопроекті термінологія. Зокрема, алогічним видається можливе вживання терміну «суб'єкт доброчесної поведінки» до публічного службовця, що порушив (порушить) цей Закон.

Саме тому ми пропонували при доопрацюванні законопроекту використати проект Кодексу професійної етики публічних службовців²¹⁹, напрацьований Третім компонентом Порогової програми «Виклики тисячоліття» (МСС). Зокрема, необхідно було детальніше визначити порядок врегулювання конфлікту інтересів (встановити способи його здійснення), більш детально врегулювати вимоги щодо політичної нейтральності, доповнити законопроект обмеженнями щодо представництва та щодо працевлаштування після припинення публічної служби, а також передбачити захист прав осіб, що сприяють виявленню порушень правил професійної етики публічних службовців.

Головдержслужбою України паралельно також було розроблено законопроект *«Про конфлікт інтересів на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування»*. Законопроектом про-

²¹⁹ Джерело в Інтернеті: <http://www.mcc-comp3.com.ua/content/files/Ethics%20code.doc>

понувалося на законодавчому рівні закріпити поняття конфлікту інтересів як протиріччя між приватними інтересами публічного службовця та інтересами служби, наявність якого може вплинути на об'єктивність та неупередженість прийняття рішень, вчинення чи утримання від вчинення певних дій під час його службової діяльності; загальні правила запобігання і врегулювання конфлікту інтересів у діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а також положення щодо відповідальності за порушення цих правил.

Зрештою, після невдалої спроби прийняття законопроекту *«Про доброчесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування»* у парламенті, Головдержслужба, як і Програма МСС, подали свої законопроекти через народних депутатів України (проекти 4420 та 4420-1, але про них буде йтися вже у наступній моніторинговій доповіді).

Спробою певного політичного вкладу у реформування державної служби можна вважати і видання Президентом України Указу «Про деякі заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної антикорупційної політики» від 1 лютого 2008 року № 80/2008, у якому давалося доручення Кабінету Міністрів України ужити додаткових заходів щодо завершення підготовки законопроектів про запровадження декларування доходів та видатків осіб, уповноважених на виконання функцій держави та членів їх сімей, а також кодексу доброчесної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування.

В аналізований період Головдержслужбою окремо велася робота над *проектом Закону України «Про заохочення та дисциплінарну відповідальність державних службовців»*. Проектом визначалася сутність службової дисципліни, права та обов'язки державних службовців щодо забезпечення та додержання дисципліни, а також види та порядок застосування заохочень та дисциплінарних стягнень, гарантії дисциплінарних прав державних службовців.

Таким чином, влада пішла шляхом розробки окремих спеціальних законопроектів, у яких деталізуються положення Закону України «Про державну службу». Такі кроки не є виправданими, зважаючи на те, що усі питання, пов'язані з державною службою, на наш погляд, доцільніше регулювати єдиним Законом «Про державну службу». Тому помилкою було розпорошення зусиль, державних ресурсів

та ресурсів міжнародної технічної допомоги на розробку різних законопроектів, тим більше що в цей же час йшла робота над базовим проектом.

Мабуть, розробники проекту Закону України «Про заохочення та дисциплінарну відповідальність державних службовців» також дійшли такого висновку, і на засіданні колегії Головдержслужби у грудні 2007 року було прийнято рішення про його включення окремим розділом до проекту Закону України «Про державну службу» (нова редакція). Нагадаємо, що однією з ключових новацій проекту є пропозиція щодо створення та діяльності дисциплінарних комісій, тобто впровадження колегіальної процедури розгляду дисциплінарних справ.

Отже, в частині законодавчих ініціатив системного характеру результатів у аналізований період досягнуто не було. При цьому протягом 2007–2008 років було внесено поодинокі зміни до законів, що регулюють питання державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Одним з законів, прийнятих Верховною Радою України у період 2007–2008 років у сфері державної служби, був Закон «Про Дисциплінарний статут Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України» від 04.09.2008 за реєстраційним номером № 373-VI.

Єдиними змінами, внесеними до Закону України «Про державну службу», стали зміни, передбачені пунктом 37 Розділу II Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України». Згідно з ними у Законі України «Про державну службу» передбачалося *скасування необмеженого граничного розміру пенсії державних службовців* та передбачалося встановити максимальний розмір пенсії, який з урахуванням надбавок, підвищень, додаткових пенсій, цільової грошової допомоги, пенсії за особливі заслуги перед Україною та інших доплат до пенсій, встановлених законодавством, не може перевищувати дванадцяти мінімальних розмірів пенсії за віком, встановленої абзацом першим частини першої статті 28 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Але незабаром ці положення втратили чинність, як такі, що не відповідають Конституції, на підставі *Рішення Конституційного Суду № 10-пн/2008 від 22.05.2008*. Конституційний Суд обґрунтував свою позицію тим, що при прийнятті оспорюваного Закону, всупереч зазначеним правовим позиціям, за-

конодавець вийшов за межі правового регулювання бюджетних відносин, тобто вніс до ряду інших законодавчих актів. А законом про Держбюджет не можна вносити зміни до інших законів, оскільки це створює протиріччя у законодавстві і, як наслідок, скасування та обмеження (звуження змісту і обсягу) існуючих прав і свобод людини і громадянина. Тобто пропоновані зміни з точки зору процедури їх внесення були визнані Конституційним Судом неконституційними. Але чи можна вважати встановлення максимального розміру пенсії для державних службовців невірним кроком законодавця по суті? На наш погляд, при обмеженні максимального розміру пенсії для державних службовців не відбувається звуження змісту і обсягу прав і свобод людини і громадянина. Це пояснюється тим, що рівність прав стосується громадянських прав і невід'ємних прав людини, а соціальні права знаходяться поза цими гарантіями. Розмір заробітної плати та пенсій для бюджетників має визначатися відповідно до можливостей економіки держави. Але, на жаль, Конституційний Суд України обрав дещо іншу позицію.

До речі, і в попередньому році було дещо схоже Рішення КСУ № 6-рп від 9 липня 2007 року за конституційним поданням народних депутатів щодо неконституційності положень Закону «Про Державний бюджет України на 2007 рік», якими було зупинено дію положень інших законів України щодо надання пільг, компенсацій і гарантій окремим категоріям громадян та змінено або встановлено нові підстави й умови їх надання, визнано неконституційними зміни до Закону «Про державну службу», згідно з якими пенсія призначається лише після досягнення пенсійного віку, а також зміни до Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», згідно з якими до досягнення пенсійного віку пенсія не виплачується. Внесення таких змін до Закону «Про державну службу» протирічить Конституції України як з точки зору змісту, так і з точки зору процедури внесення таких змін. Такі зміни повинні вноситися шляхом ухвалення окремого закону про внесення змін до вищевказаних законів, оскільки предмет закону про Державний бюджет України чітко визначений у Конституції України, Бюджетному Кодексі. Відповідно, Закон «Про Державний бюджет України на 2007 рік» не може скасовувати чи змінювати обсяг прав і обов'язків, пільг, компенсацій і гарантій, передбачених іншими законами України.

Законом України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України», а саме пун-

ктом 59 розділу II, були внесені *зміни і до статті 21 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»*. Зокрема, встановлено нового суб'єкта, що визначає умови оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування. До вступу у дію цих змін умови оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування визначалися органом місцевого самоврядування виходячи з умов оплати праці, встановлених для відповідних державних категорій і посад. За змінами дане повноваження було покладено на Кабінет Міністрів України. Також виключені положення з частини 2 статті 21 щодо того, що заробітна плата складається з окладу, премій, доплати за ранг, надбавки за вислугу років та інших надбавок, передбачених цим Законом. Але вже 22.05.2008 внесені зміни також були визнані неконституційними рішенням Конституційного Суду України № 10-рп/2008. При цьому у внесенні таких змін до Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» прослідковується втручання до сфери діяльності органів місцевого самоврядування.

Ще одного разу Конституційний Суд звернувся до Законів «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування». Зокрема, *рішенням КСУ № 8рп/2007 від 17 жовтня 2007 року були визнані конституційними положення, передбачені статтею 23 Закону «Про державну службу» та статтею 18 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» щодо граничного віку перебування на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування* (для чоловіків він становить 60 років, а для жінок – 55 років). Конституційний Суд обґрунтував свою позицію тим, що право на працю означає не гарантування державою працевлаштування кожній особі, а забезпечення рівних можливостей для реалізації цього права. А ці види служби є одним з видів трудової діяльності. Доцільність законодавчого встановлення граничного віку обумовлена завданнями і функціями служби в цих органах, особливим характером їх діяльності, у зв'язку з чим його досягнення є підставою для припинення служби. Конституційний принцип рівності не виключає можливості законодавця при регулюванні трудових відносин встановлювати певні відмінності у правовому статусі осіб, які належать до різних за родом і умовами діяльності категорій. Граничний вік не є тотожним поняттю «пенсійний вік», і його встановлення зумовлене особливостями проходження державної служби і служби в органах місцевого самоврядування. На жаль, Конституційний Суд не звернув уваги на дискримінаційну, на наш погляд, диференціацію граничного

віку перебування на службі за ознакою статі. Адже незрозуміло, чому жінки повинні звільнятися зі служби швидше, аніж чоловіки.

Підзаконне регулювання

Протягом 2007 року відбувався розвиток нормативного регулювання різних питань проходження державної служби шляхом прийняття актів Кабінету Міністрів України та Голодержслужби України.

Нововведенням, яким зможуть користуватися органи виконавчої влади, на початку 2007 року стали проекти Twinning. Можливість та порядок їх впровадження передбачені Постановою Кабінету Міністрів України від 07.02.2007 № 154 *«Про затвердження Порядку організації роботи з підготовки та реалізації проектів Twinning в Україні»*. Функції адміністративного офісу програми Twinning в Україні виконує Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, а відповідальною за них та за надання відповідних роз'яснень є Голодержслужба. Порядком передбачено порядок ініціювання, підготовки, реалізації та моніторингу проектів Twinning.

Заслугує уваги Постанова Кабінету Міністрів України *«Про затвердження Порядку проведення конкурсу для зарахування до кадрового резерву на посади державних службовців I–III категорії, призначення на які здійснюється Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України та Кабінетом Міністрів України»* від 21.02.2007 № 272. Зокрема, Порядком передбачається, що конкурс проводиться щороку у грудні відповідно до рішення керівника органу, згідно з яким з цією метою утворюється комісія. У Порядку визначені особи, які не можуть бути претендентом для участі у конкурсі на зарахування до кадрового резерву, а також вимоги до осіб, які претендують брати участь у конкурсі. Встановлено винятки для зарахування до кадрового резерву без конкурсного відбору, зокрема для народних депутатів України, державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які займали посади першої, другої категорії не менш як два роки. В цій частині не зовсім зрозуміло, чому народні депутати можуть зараховуватися до кадрового резерву без конкурсу, адже посади, які вони займали, належать до політичних посад, а кадровий резерв формується для посад державної служби. За Порядком відбір претендентів здійснюється у формі співбесіди, яка проводиться конкурсною комісією з ме-

тою об'єктивної оцінки їх знань, управлінських, організаційних і аналітичних здібностей, комунікативності. Про результати конкурсу претенденти повідомляються конкурсною комісією протягом трьох днів, а також відповідна інформація розміщується у визначеному місці в приміщенні органу і на його офіційному веб-сайті. 21 листопада 2007 року до пункту 4 Порядку було внесено зміни щодо вимог до кандидатів на посади голів районних державних адміністрацій²²⁰. Зокрема, претенденти на участь у конкурсі повинні мати стаж державної служби чи служби в органах місцевого самоврядування не менш як п'ять років на посадах не нижче четвертої категорії, а на посади голів районних державних адміністрацій – не нижче п'ятої категорії.

Також за дорученням Кабінету Міністрів України запроваджено проведення заходів ведення комп'ютерного обліку електронних особових справ державних службовців першої – сьомої категорії, що передбачено Постановою Уряду *«Про внесення змін до пункту 4 постанови Кабінету Міністрів України від 2 серпня 1996 р. № 912 «Типове положення про кадрову службу органу виконавчої влади» від 20.06.2007 року № 852*. Зокрема, кадрова служба органу виконавчої влади тепер уповноважена здійснювати разом з іншими підрозділами заходи щодо ведення комп'ютерного обліку електронних особових справ державних службовців будь-якої категорії, використання його даних у межах повноважень відповідного органу виконавчої влади, супроводження і зберігання відомостей для формування єдиної комп'ютерної системи «Кадри» та своєчасної підготовки і подання до Головдержслужби та її територіальних органів необхідної інформації у встановленому Головдержслужбою порядку.

Протягом 2007–2008 років внесено зміни до порядку погодження продовження терміну перебування на державній службі. Зокрема, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 19.09.2007 № 1150 *«Про внесення змін до Порядку погодження продовження терміну перебування на державній службі»* до подання щодо погодження продовження терміну перебування додається також і біографічна довідка. А також Постановою встановлено окремий порядок опрацювання (у письмовому вигляді) подання щодо перших заступників та заступників голів обласних, Київської та Севастопольської міських

²²⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про доповнення пункту 4 Порядку проведення конкурсу із зарахування до кадрового резерву на посади державних службовців першої – третьої категорії, призначення на які здійснюється Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України та Кабінетом Міністрів України» від 21.11.2007 № 1352.

держадміністрацій головою відповідної місцевої держадміністрації із Секретаріатом Кабінету Міністрів України.

Порядок призначення на посади та звільнення з посад керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, торговельно-економічних місій у складі закордонних дипломатичних установ України, державних підприємств та їх об'єднань, а також розгляду цих питань у Кабінеті Міністрів України було затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 26.06.2007 № 880. Зокрема, у Порядку визначаються суб'єкти, щодо призначення яких на посаду та звільнення з посади застосовуються положення даного підзаконного нормативно-правового акта. Також встановлюються суб'єкти, що вирішують вищевказане питання щодо осіб, які бажають займати або займають відповідні посади, та розглядають після надходження подання з усіма необхідними документами за результатами співбесіди та перевірки усіх відомостей, наявних у документах. Усі документи протягом 14 днів після утворення вакансії надсилаються до Кабінету Міністрів України, який розглядає їх протягом 5 календарних днів. У Порядку визначаються відомості, які в обов'язковому порядку повинні зазначатися у поданні щодо призначення або щодо погодження призначення на посаду, щодо звільнення з посади або відставки керівника, а також встановлено вичерпний перелік документів, які долучаються у кожному окремому випадку до такого подання. Особова справа претендента на посаду опрацьовується структурним підрозділом з питань кадрового забезпечення та персоналу Секретаріату Кабінету Міністрів України. Через півроку Уряд своєю постановою від 24.12.07 № 1403 скасував дію попередньої постанови № 880 у частині, що стосується питань призначення на посаду та звільнення з посади перших заступників, заступників Міністра оборони та Міністра закордонних справ, перших заступників, заступників голів місцевих державних адміністрацій.

18 липня 2007 року було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України № 945 *«Про внесення змін до Порядку проведення службового розслідування стосовно державних службовців»*. Ним суттєво розширено перелік відомостей, що мають зазначатися в акті, складеному членами відповідної комісії за результатами службового розслідування. Зокрема, це результати щорічної оцінки виконання державним службовцем покладених на нього завдань та обов'язків, види заохочень та дисциплінарних стягнень, ступінь участі у виконанні окремих доручень (завдань), а також обґрунтовані

пропозиції щодо усунення виявлених порушень та притягнення у разі необхідності винних осіб до відповідальності. Також врегульовано порядок визначення комісією виду дисциплінарного стягнення та її дії у разі виявлення ознак правопорушень, пов'язаних з корупцією. Тепер з відповідним актом про службове розслідування повинен ознайомитись також керівник органу, в якому працює державний службовець, крім того, він може навіть висловити свої зауваження, які додаються до акта. Стосовно порядку прийняття рішення щодо державного службовця, призначення (або погодження призначення) якого здійснюється Президентом України або Кабінетом Міністрів України, було визначено роль керівника державного органу, у якому працює державний службовець (або посадова особа, яка спрямовує і координує діяльність цього органу), котрий вносить пропозиції разом з проектом відповідного акта щодо притягнення державного службовця до відповідальності.

У цьому контексті необхідно зауважити наступне. Процедура проведення службового розслідування потребує більш суттєвого оновлення, особливо в частині розслідування фактів корупції. Недоліками процедури службового розслідування є: прийняття рішення щодо розслідування керівником органу, а також колегіальність розслідування (імперативно встановлено необхідність формування саме комісії зі службового розслідування), його жорстка обмеженість у часі (термін службового розслідування не може перевищувати двох місяців), залежність комісії з розслідування від вказівок керівника органу, неможливість проведення розслідування за анонімними повідомленнями, заявами та скаргами тощо²²¹. Швидше, як виняток функціонують «гарячі лінії» для скарг громадян. Надмірний формалізм службових розслідувань (насамперед в частині строків його проведення) створює потенційну можливість для особи поновитися на посаді за рішенням суду. Так, за даними екс-голови Держмитслужби України, протягом січня – лютого 2008 року в Державній митній службі було звільнено 18 високопосадовців, яких, однак, дуже швидко було поновлено на посаді в судовому порядку²²². За повідомленнями у пресі, в митних органах свого часу існувала навіть корупційна схема для поновлення звільнених осіб на посаді. За відповідну винагороду

²²¹ Див. Порядок проведення службових розслідувань стосовно державних службовців, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 13.06.2000 № 950.

²²² Хорошковський звільняє митників «пачками». – 14.03.2008 // Джерело в Інтернеті: <http://portal.lviv.ua/news/2008/03/14/172514.html>

з боку звільненого службовця його керівник навмисно робив помилку в наказі щодо звільнення, і на підставі даної помилки особа вже могла за судовим рішенням бути поновленою²²³. З огляду на все викладене вище, можна сказати, що загальна статистика притягнених до відповідальності за корупцію публічних службовців не вражає. Зокрема, впродовж 2007 року за вчинення корупційних діянь до адміністративної відповідальності притягнуто лише 1487 осіб, у тому числі посадових осіб органів влади та місцевого самоврядування – 557. До кримінальної відповідальності було притягнуто 1659 осіб, в тому числі 606 – державні службовці, 178 – депутати усіх рівнів²²⁴. У 2008 році до кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення притягнуто 689 державних службовців, 208 депутатів обласного та районного рівня. До суду направлено 6,2 тисячі протоколів про корупційні діяння (адміністративного характеру). При цьому притягнуто до відповідальності 1075 державних службовців першої–четвертої категорії²²⁵. Саме тому є необхідним удосконалення порядку проведення службових розслідувань та забезпечення належної уваги до процедури звільнення службовців.

18 липня 2007 року наказом Головного управління державної служби № 197 було прийнято *Порядок розгляду питань щодо погодження призначення на посади та звільнення з посад керівників кадрових служб центральних та місцевих органів виконавчої влади*. Даним Порядком передбачається, що керівник органу виконавчої влади надсилає до Головдержслужби у визначені строки подання щодо погодження (звільнення) керівника кадрової служби, а також визначається його зміст, обов'язкові додатки до нього (копії супровідних документів та матеріалів), строки прийняття висновку Головдержслужбою щодо надісланого подання та його надсилання до відповідного органу, а також строки надсилання копії наказу (розпорядження) про призначення або звільнення з посади керівника кадрової служби.

18 липня 2007 року Кабінетом Міністрів України була прийнята Постанова *«Про проведення Всеукраїнського конкурсу «Приязна адміністрація»* № 933. З 2008 року започатковується Всеукраїнський конкурс «Приязна адміністрація», яким передбачається оцінювання

²²³ Степанов І. Таможенный реванш // Тема. – 14.06.2006 // Джерело в Інтернеті: <http://tema.in.ua/article/1010.html>

²²⁴ Для захисту прав громадян // Урядовий кур'єр. – 2008. – № 22. – 5 лютого 2008 р. – С. 7.

²²⁵ Особливості національної корупції // Юридичний вісник України. – 2009. – № 11 (715). – 11–14 березня 2009 р. – С. 4–5.

роботи органів влади щодо якості послуг. Пізніше до цієї Постанови Кабінету Міністрів України були внесені зміни (Постанова від 02.04.2008 № 310).

19 вересня 2007 р. постановою Кабінету Міністрів України № 1152 було затверджено *Порядок проведення щорічного Всеукраїнського конкурсу «Кращий державний службовець»*. Цікаво, що конкурс проводиться у три тури з утворенням організаційних комітетів для кожного з них по двох номінаціях «Кращий керівник» та «Кращий спеціаліст». У кожному турі передбачається проведення спеціальних заходів. Зокрема, у першому турі проводиться комплексне тестування на знання Конституції України, законодавства про державну службу, специфіки функціональних повноважень державного органу, посадових обов'язків державного службовця; виконання практичних завдань; складення ділового документа; володіння персональним комп'ютером. У другому турі проводяться співбесіди з питань державного управління; виконуються практичні завдання з питань службової етики та етикету; здійснюються публічні виступи у рамках засідань за круглим столом з тематики, яка доводиться до відома учасників за 15 днів до його проведення. Під час третього туру відбувається захист творчої роботи, ділова гра та презентація учасника. Переможці та лауреати конкурсу користуються певними привілеями, зокрема правом вступу поза конкурсом до Національної академії державного управління при Президенті України, магістратур вищих навчальних закладів за спеціальностями освітньої галузі «Державне управління»; рекомендуються для проходження стажування в центральних органах виконавчої влади та інституціях державного управління за кордоном; рекомендуються для зарахування до кадрового резерву на вищі посади в державному органі, в якому вони працюють, або на відповідні посади в державних органах вищого рівня; організаційним комітетом вносяться пропозиції керівникам державних органів, у яких працюють переможці та лауреати, щодо дострокового присвоєння їм чергових рангів державного службовця. Постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2008 р. № 807 до Порядку було внесено зміни щодо організації проведення конкурсу та встановлення уповноважених осіб, відповідальних за його проведення²²⁶.

²²⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 № 1152 (проведення конкурсу «Кращий державний службовець») від 10.09.2008 № 807.

19 вересня 2007 р. Постановою Кабінету Міністрів України № 1151 було внесено *зміни до Порядку ведення особових справ державних службовців в органах виконавчої влади* (постанова КМУ від 25.05.1998 № 731). Нею передбачається організація розробки та впровадження у дослідну експлуатацію програмного забезпечення для вирішення завдань обліку державних службовців на основі особової справи в електронній формі. Даними змінами також конкретизується та розширюється перелік документів особової справи державного службовця, а також передбачено зберігання особових справ державних службовців у електронному вигляді як однієї із форм ведення особових справ з засвідченням їх цифровим підписом керівника кадрової служби з дотриманням усіх необхідних заходів захисту інформації.

Нове *Положення про Головне управління державної служби України* було затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 26.09.2007 № 11. Зокрема, одним з основних завдань Головердержслужби визначена її участь у проведенні адміністративної реформи.

Також узгоджено окремі положення Постанови Кабінету Міністрів України відповідно до чинного на сьогоднішній день законодавства у сфері державної служби. Зокрема, внаслідок прийняття Постанови Урядом від 09.04.2008 № 314 «Про внесення змін до пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 17 червня 1994 року № 423 «Про деякі питання застосування статей 4, 15 і 27 Закону України «Про державну службу» прийняття на державну службу на посади третьої – сьомої категорій, передбачених статтею 25 Закону України «Про державну службу», та на інші прирівняні до них посади проводиться за конкурсним відбором у порядку, встановленому постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 169 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців».

Кроком до *покращення системи управління якістю* в органах виконавчої влади стала прийнята Кабінетом Міністрів України Постанова від 18.06.2008 № 548 «Про внесення змін до Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади». Але разом з тим перший етап створення такої системи в центральних органах виконавчої влади продовжено на два роки, до 2010 року. Відповідно перенесені були й строки визначення аудиторів для оцінювання результатів запровадження даної системи з 2007 на 2008 рік, а строки проведення сертифікаційного аудиту в органах виконавчої влади визначаються відповідно до плану заходів щодо запровадження та забезпечення функціонування системи управління

якістю в органах виконавчої влади. Також внесені зміни до порядку проведення заходів з впровадження цієї системи. Зокрема, передбачено розроблення настанови щодо застосування ДСТУ ISO 9001-2001 «Системи управління якістю. Вимоги» в органах виконавчої влади, в якій наведено переліки послуг, що надаються органами виконавчої влади, та процесів з їх надання, які є типовими для органів виконавчої влади, а також організацію навчання головних уповноважених з питань запровадження та забезпечення функціонування системи управління якістю, внутрішніх аудиторів та працівників центральних апаратів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, апаратів Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій з питань запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади на основі настанови щодо застосування ДСТУ ISO 9001-2001.

Що стосується реформування інституту державної служби, для забезпечення ефективного виконання *Програми розвитку державної служби 2005–2010 років* до неї були внесені доповнення, що до певної міри включали до програми усі заходи, якими опікувалася Голодержслужба²²⁷. Зокрема, змінами до Програми розвитку державної служби на 2005–2010 роки передбачається комплекс завдань та заходів на 2008–2010 роки: розроблення проекту Концепції удосконалення системи та структури органів виконавчої влади, формування реєстру державних функцій та послуг, його оновлення, призначення щорічного конкурсу «Приязна адміністрація», інституційна перебудова органів виконавчої влади та адаптація законодавства про державну службу до законодавства Європейського Союзу, розроблення механізму оцінювання професійних, ділових і моральних якостей кандидатів на посади державної служби, удосконалення механізму та процедури публічного адміністрування, поглиблення міжнародного співробітництва у сфері державного управління, підвищення кваліфікації державних службовців з питань боротьби з корупцією відповідно до рекомендацій GRECO, врегулювання у законопроекті інституту державної служби, конфлікту інтересів, дисциплінарної відповідальності державних службовців, запровадження сучасних методів управління персоналом, розроблення нової моделі оплати праці та категорій посад державних службовців, розроблення проекту Державної цільової програми реформування державної служби на 2011–2015 роки, створення та забезпечення діяльності школи

²²⁷ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Програми розвитку державної служби на 2005–2010 рр.» від 03.09.2008 № 776.

вищого корпусу державної служби, проведення щорічного конкурсу «Кращий державний службовець», модернізація центрів підготовки та підвищення кваліфікації, введення автоматизованого кадрового обліку, забезпечення електронного документообігу та програмного забезпечення, створення електронних особових справ державних службовців.

Схожі зміни, спрямовані на розширення сфери інтересів Голодержслужби, відобразилися і на перейменуванні Центру сприяння інституційному розвитку державної служби – державної установи, яка знаходиться у сфері управління Голодержслужби у *Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу*²²⁸. Даним актом була змінена основна мета діяльності Центру, було підкреслено необхідність «поглиблення співробітництва між Україною та ЄС у сфері державної служби та державного управління, удосконалення механізму координації інституціонального забезпечення їх адаптації до стандартів ЄС». Завдання Центру суттєво деталізовано й доповнено згадкою про необхідність адаптації до стандартів ЄС державної служби та державного управління в Україні, а також відповідної нормотворчої діяльності та доцільність використання в Україні інституціональних інструментів у контексті здійснення адміністративної реформи. Відтепер основні напрями діяльності Центру щодо здійснення узгодженого зі стандартами ЄС реформування публічної служби стосуються не лише власне державної служби, але й поширюються на органи та посадових осіб місцевого самоврядування. Прикметно, що до завдань зазначеного Центру додалося чимало завдань у сфері адміністративної реформи, хоча, як і, власне, Голодержслужба, ефективного політичного замовника у результатах виконання таких завдань Центр не мав.

Постійною протягом 2007–2008 років була **діяльність Уряду України на міжнародній арені у сфері державної служби, що, звичайно, заслуговує підтримки**. Так, протягом 2007 року було видано декілька розпоряджень Уряду щодо підписання угод Кабінету Міністрів України з Урядом Сполучених Штатів про співробітництво у сфері державного управління та державної служби (26 квітня), із Урядом Королівства Данія щодо технічної підтримки реформ державного сектору в Україні (20 червня), меморандумів про взаєморозуміння із Урядом Канади щодо проекту реформування управління персоналом у системі державної служби України (19 вересня), а також із Програмою розвитку ООН – щодо підтримки реформування системи державної служби у рамках адміністративної ре-

²²⁸ Постанова Кабінету Міністрів України «Питання Центру сприяння інституційному розвитку державної служби» від 04.06.2008 № 528.

форми (23 жовтня)²²⁹. Кабінет Міністрів України та Програма розвитку ООН домовилися також приділяти особливу увагу просуванню нових цінностей сучасної державної служби та досягненню кращого розуміння нових взаємовідносин між державними службовцями (як постачальниками послуг) та громадянами (як їх користувачами), а також проведенню функціональних обстежень центральних та місцевих органів виконавчої влади, впровадженню інформаційних технологій та засобів «електронного урядування» в системі державної служби України²³⁰.

Протягом 2007–2008 рр. було внесено багато змін до переліку посад державних службовців (на базі статті 25 чинного Закону «Про державну службу»). Так, до відповідних категорій посад державної служби Розпорядженням Кабінету Міністрів від 4 квітня 2007 року № 142-р було віднесено посади заступників керівників апарату місцевих держадміністрацій; Постановою Кабінету Міністрів від 10 жовтня 2007 року № 1221 – посади Голови Адміністрації Державної спеціальної служби транспорту та його заступників. Згідно з Розпорядженнями Кабінету Міністрів від 19 березня 2008 року № 447-р і № 448-р державними службовцями стали відповідно працівники Служби розпорядника Державного реєстру виборців та керівники групи в Апараті Прем'єр-міністра України, від 21 травня 2008 року № 736-р – завідувачі відділами у складі управлінь секретаріату ЦВК, а від 20 серпня 2008 року № 1114-р – працівники секретаріату Комісії з питань діяльності підприємств та організацій громадських організацій інвалідів²³¹.

²²⁹ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про підписання Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України і Програмою розвитку Організації Об'єднаних Націй щодо підтримки реформування системи державної служби у рамках адміністративної реформи» від 01.08.2007 № 589-р.

²³⁰ Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України і Програмою розвитку Організації Об'єднаних Націй щодо підтримки реформування системи державної служби у рамках адміністративної реформи // Джерело в Інтернеті: <http://www.lawua.info/jurdata/dir107/dk107362.htm>.

²³¹ До цих актів також відносяться Розпорядження Кабінету Міністрів України: «Про внесення змін до пункту 1 розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 січня 2003 р. № 9» від 14.02.2007 № 45-р; «Про віднесення посад працівників Антимонопольного комітету до відповідних категорій посад державних службовців» від 27.12.2008 № 1619-р; «Про віднесення посад працівників Координаційного бюро з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу Секретаріату Кабінету Міністрів України до відповідних категорій посад державних службовців» від 17.12.2008 № 1562-р; «Про віднесення посади Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини до відповідної категорії посад державних службовців» від 26.11.2008 № 1474-р; «Про віднесення посад органів місцевого самоврядування до відповідних категорій посад» від 04.06.2008 № 794-р; «Про віднесення посад працівників Служби розпорядника Державного реєстру виборців до відповідних категорій посад

Перелік деяких посад, віднесених до державної служби протягом 2007–2008 рр.

Правовий акт Уряду	Посади	Категорія
Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.01.2007 № 4-р	працівники Головної державної інспекції захисту рослин та державних інспекцій захисту рослин Автономної Республіки Крим, областей і районів	третя – сьома
Розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.04.2007 № 142-р	заступники керівників апарату місцевих держадміністрацій:	
	обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації	четверта
	районної, районної у містах Києві та Севастополі держадміністрації	шоста
Постанова Кабінету Міністрів України від 10.10.2007 № 1221	Голова Адміністрації Державної спеціальної служби транспорту	друга
	заступники Голови Адміністрації Державної спеціальної служби транспорту	третя
Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.03.2008 № 430-р	працівники Центру нормопроєктного забезпечення діяльності Президента України	
	перший заступник керівника Центру, заступник керівника Центру, завідувач сектору, головний консультант, старший консультант, головний спеціаліст	третя
	провідний спеціаліст	четверта
Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.03.2008 № 447-р	працівники Служби розпорядника Державного реєстру виборців:	
	керівник Служби	перша
	заступник керівника, начальник управління;	друга
	заступник начальника управління, завідуючий відділом у складі управління, головний консультант	третя

державних службовців» від 06.02.2008 № 251-р; Постанови Кабінету Міністрів України: «Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України» від 05.11.2008 № 965; «Про доповнення пункту 1 Постанови Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2005 № 960» від 02.04.2008 № 281.

Розпорядження від 19.03.2008 № 448-р	керівники групи в Апараті Прем'єр-міністра України	друга
Розпорядження від 21.05.2008 № 736-р	завідуючі відділами у складі управлінь секретаріату ЦВК	третя
Розпорядження Кабінету Міністрів України від 02.07.2008 № 900-р	службовці кадрового складу Служби зовнішньої розвідки України	
	Голова Служби, перший заступник Голови Служби	перша
	заступник Голови Служби, директор департаменту, начальник апарату управління Голови Служби	друга
	перший заступник та заступник директора департаменту, заступник начальника апарату управління Голови Служби, начальник самостійного управління, самостійної служби, самостійного центру, самостійного відділу, радник Голови Служби	третя
	перший заступник та заступник начальника самостійного управління, заступник начальника самостійної служби, самостійного центру, самостійного відділу; начальник та заступник начальника управління у складі департаменту, начальник та заступник начальника служби (центру) у складі департаменту (самостійного управління), начальник та заступник начальника відділу у складі департаменту (управління, служби, центру); помічник Голови Служби та заступника Голови Служби	четверта
	начальник сектору, групи, відділення, напрямку, консультант, спеціаліст	п'ята

Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.08.2008. № 1114-р	керівники, заступники керівників структурних підрозділів секретаріату Комісії з питань діяльності підприємств та організацій громадських організацій інвалідів	четверта
--	--	----------

Професійна підготовка державних службовців

2007–2008 роки відзначилися великою кількістю підзаконних нормативно-правових актів, згідно з якими передбачалося реформування порядку підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

12 травня 2007 року Кабінетом Міністрів України була ухвалена *Постанова № 711 «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 8 лютого 1997 р. № 167 «Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і Положення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій» і від 14 липня 1999 р. № 1262 «Про фінансове забезпечення підготовки і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів військового управління Збройних Сил»*. Постановою врегульовуються питання забезпечення модернізації загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та забезпечення раціонального використання бюджетних коштів. Зокрема, до першого Положення внесені зміни щодо суб'єктів, які є державними замовниками на підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців (органи, на які поширюється чинність Закону «Про державну службу», Голодержслужба, Національна академія державного управління при Президенті України), у залежності від програми підготовки, а також категорії посади, яку займає державний службовець. У змінах до другої Постанови Кабінету Міністрів України передбачається, що державне замовлення на підготовку і підвищення кваліфікації всіх категорій працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів військового управління

Збройних Сил на підготовку працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що належать до першої – четвертої категорії посад державних службовців, здійснюється Національною академією державного управління при Президентові України, а на підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що належать до першої – четвертої категорії посад державних службовців, – Головдержслужбою. Також тепер пропозиції щодо підвищення кваліфікації працівників першої – четвертої категорії посад державних службовців подаються Головдержслужбі, а не Національній академії державного управління при Президентові України. Відповідно і забезпечувати виконання державного замовлення щодо підвищення кваліфікації працівників першої – четвертої категорії посад державних службовців буде Головдержслужба у взаємодії з Національною академією державного управління при Президентові України.

Наступним кроком Уряду стало *внесення змін до пунктів 8 та 10 Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців* згідно Постанови Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2008 року № 1136. Ними до основних підвидів підвищення кваліфікації віднесено в тому числі участь у щорічному Всеукраїнському конкурсі «Кращий державний службовець» та участь у тренінгах. Раніше встановлений максимальний термін проведення семінарів у п'ять днів став невизначеним. Разом з тим визначені суб'єкти, що здійснюють організацію підготовки та виконання тренінгових програм та заходів для державних службовців, які займають певні категорії посад:

- для державних службовців першої – четвертої категорії посад таку діяльність провадить Школа вищого корпусу державної служби та навчальні заклади, що мають право на відповідну освітню діяльність у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України;
- для державних службовців п'ятої – сьомої категорій – центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, а також регіональні інститути державного управління Національної академії державного управління при Президентові України та галузеві навчальні заклади.

До речі, сам факт створення Школи вищого корпусу державної служби заслуговує підтримки, адже це одна з спроб створити сучасну систему підвищення кваліфікації державних службовців, тим більше орієнтовану на вищі посади.

Системні зміни були внесені у порядок прийому слухачів до Національної академії державного управління при Президентові України шляхом прийняття Кабінетом Міністрів України Постанови від 25.06.2008 № 563 «Про внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2004 року № 468 «Про затвердження положень про прийом, стажування слухачів та працевлаштування випускників Національної академії державного управління при Президентові України, а також переліку органів, де проводиться стажування слухачів Академії». Зокрема, у новій редакції було викладено затверджене вищевказаною Постановою Положення про прийом слухачів до Національної академії державного управління при Президентові України. Національна академія проводить підготовку фахівців для роботи на посадах першої – четвертої категорії в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, а також для кадрового резерву. Визначено форми навчання і залежно від цього строки навчання магістрів. Встановлено вимоги до осіб, які бажають навчатися за державним замовленням (а саме – повна вища освіта), та спеціальні вимоги для осіб, котрі мають бажання навчатися за окремими формами навчання (наявний віковий ценз та вимоги до стажу роботи в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, підприємствах, установах та організаціях), а також шляхи прийняття на навчання громадян іноземних держав. Визначено осіб, які не можуть навчатися в Національній академії, вичерпний перелік документів та строки, в які їх необхідно подати. Прийом здійснюється на конкурсній основі за договорами-направленнями та рекомендаціями органів, установ, організацій приймальною комісією у визначені строки. Також встановлено осіб, що приймаються поза конкурсом. Конкурс передбачає комп'ютерне тестування з державно-управлінських, соціально-економічних, політико-правових, історико-культурних питань та співбесіду із сучасних проблем державного управління з метою визначення практичного досвіду, аналітичних і творчих здібностей. Відомості про вступників надсилаються Національною академією до Секретаріату Президента України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, Голодержслужби. Особи, прийняті на навчання за денною

формою, зараховуються на період навчання до кадрового резерву на посади, що визначено договорами-направленнями.

Працевлаштуванням забезпечуються в тому числі особи, які перебувають у кадровому резерві згідно з договорами-направленнями. Передбачено порядок та можливість направлення на роботу до іншого органу, установи, організації. З Положення про працевлаштування випускників Національної академії виключено положення щодо можливості вступу до аспірантури та докторантури.

Також зміни відбулися і у роботі та складі Наглядової ради Національної академії державного управління при Президенті України відповідно до Указу Президента від 04.11.2008 № 988 «Питання Наглядової ради Національної академії державного управління при Президенті України» та Указу Президента України від 22.12.2008 № 1189, яким затверджено новий персональний склад Наглядової ради.

Забігаючи дещо наперед, можна відзначити, що звільнення на початку 2009 року з посади президента НАДУ В. Нанівської підвело певний підсумок трирічним спробам реформувати діяльність НАДУ. У 2006 році ставилася мета скерувати діяльність НАДУ у більш практично орієнтоване русло з актуальними навчальними курсами, адекватними методиками. Були залучені суттєві ресурси міжнародної технічної допомоги. І до, безумовно, позитивних намірів слід віднести спробу створення системи підготовки магістрів державного управління, наближеної до європейських стандартів магістерських програм публічного адміністрування. В Національній академії навіть було впроваджено нову програму підготовки магістрів публічного адміністрування – МПА (наказ МОН України від 12.07.2007 № 603). Програма підготовки магістрів публічного адміністрування характеризується спрямованістю на практику діяльності в органі влади та охоплює три змістовні напрями, такі як: інструменти демократичного врядування, інструменти регіонального розвитку та управління, інструменти європейської співпраці. Основою нової магістерської програми стали спільні напрацювання Національної академії та Вищої школи управління та права (Федеративна Республіка Німеччина, Берлін). Але, на наш погляд, реальне наповнення програми потребує ще суттєвого доопрацювання.

У вересні 2008 року за підтримки Баварської школи публічної адміністрації було здійснено пілотний запуск навчальної програми з підвищення кваліфікації «Абетка демократичного врядування».

Розроблено та запроваджено проект двотижневої програми (модулів) для державних службовців за чотирма напрямками: право, управління персоналом, менеджмент, фінанси.

Але наразі оцінити результати усіх ініціатив в діяльності НАДУ проблематично, адже і наукова діяльність Академії залишається дещо відірваною від актуальних потреб системи публічної адміністрації, і її основне призначення – підготовка фахівців для державної служби теж здійснюється здебільшого на старих засадах.

Одним з останніх актів у аналізований період стала Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 974 *«Про затвердження Державної цільової програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2008–2011 роки»*. Державна цільова програма спрямована на належне забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування фахівцями, що здатні компетентно виконувати завдання на державному, регіональному і місцевому рівнях у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України, шляхом створення ефективної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації.

2.6. ВІДНОСИНИ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ З ГРОМАДЯНАМИ

Проект Адміністративно-процедурного кодексу України

Найважливішого значення серед наукових і законопроектних робіт для зміни відносин «публічна адміністрація – приватна особа» мала робота над проектом Адміністративно-процедурного кодексу України. Протягом аналізованого періоду було проведено черговий раунд доопрацювання зазначеного законопроекту, зокрема в ході його підготовки до внесення на розгляд Кабінету Міністрів та згодом – Верховної Ради України.

Навесні 2008 року проект Адміністративно-процедурного кодексу України було розглянуто та підтримано Національною комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права. Нарешті 18 липня 2008 року Урядом Ю. Тимошенко зазначений законопроект було внесено до Верховної Ради України (під реєстраційним номером 2789). Забігаючи наперед, можна сказати, що ні Кабінет Міністрів

загалом, ні Міністерство юстиції зокрема надалі не вживали активних заходів до наступного проходження проекту Адміністративно-процедурного кодексу України у парламенті. І це, звичайно, в черговий відтермінувало прийняття такого вкрай важливого для громадян законодавчого акта.

Необхідно вкотре наголосити, що чітка регламентація процедурного аспекту відносин особи і влади є однією з найважливіших гарантій дієвості принципу верховенства права. За таких умов службовець органу влади діє не свавільно, а керуючись чітко встановленим порядком, що, з свого боку, забезпечує рівність осіб перед законом, адже до всіх однопорядкових справ застосовується однакова процедура, та є вихідною точкою для здійснення контролю, зокрема судового, за законністю діяльності органів влади.

На сьогоднішній день більшість процедурних елементів відносин органів влади з громадянами або не регулюються законодавством взагалі, або ж регулюються фрагментарно та переважно підзаконними нормативними актами, що є неприйнятним з огляду, по-перше, на низку конституційних положень, якими передбачено саме законодавчий рівень закріплення діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб (стаття 6, частина друга статті 19, пункт 12 частини першої статті 92 Конституції України), й по-друге – на неналежне врахування потреб та інтересів приватних осіб при організації діяльності органів влади, непрозорість діяльності публічної адміністрації, неефективний адміністративний та судовий захист.

Так, більшість актів, що регулюють питання практичної реалізації права особи на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (стаття 40 Конституції України), зокрема і Закон України «Про звернення громадян», не відповідають стандартам Ради Європи, у зв'язку з тим що не гарантують особі можливість неупередженого, чесного вирішення її справи за обґрунтований проміжок часу, зокрема не забезпечують прав особи: на участь у вирішенні справи, що стосується її прав та законних інтересів; бути вислуханою до прийняття будь-якого індивідуального рішення, що може на неї негативно вплинути; на доступ до матеріалів справи, яка її стосується; на зобов'язання адміністративних органів обґрунтовувати свої рішення тощо.

Тому з метою реалізації положень Конституції України, виконання завдань адміністративної реформи в Україні, а також вирішення

проблем, які стосуються відносин між людиною та публічною адміністрацією, й розроблявся проект Адміністративно-процедурного кодексу України. Цей проект має стати «загальним» законом про адміністративну процедуру, принципи та правила якого будуть визначати відносини між органами влади з одного боку та фізичними і юридичними особами з іншого боку. Проектом Кодексу пропонується шляхом регламентування процедури розгляду адміністративних справ врегулювати відносини, що виникають у діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, щодо забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів осіб, у тому числі щодо отримання ними адміністративних послуг, та виконання визначених законом обов'язків.

Станом на липень 2008 року проект Кодексу складався з восьми розділів та ста двадцяти шести статей.

У розділі I «Загальні положення» проекту Кодексу надається визначення основним термінам, що вживаються у ньому. Для розуміння змісту та направленості проекту Кодексу та чіткого уявлення предмету його регулювання зупинимось детальніше на таких термінах, як «адміністративна процедура» та її відмежування від «адміністративного процесу», а також «адміністративне провадження». У загальній нормотворчій діяльності, зокрема у текстах законопроектів, використовуються два окремі терміни: «адміністративна процедура» та «адміністративний процес». Розробники цього Кодексу пішли за зразком більшості західних держав, де таке розмежування є достатньо чітким. Так, наприклад, у Німеччині адміністративним процесом вважають лише судовий порядок вирішення адміністративно-правових спорів, а діяльність органів публічної адміністрації щодо розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ здійснюється в рамках адміністративної процедури. Говорячи мовою проекту Кодексу, адміністративна процедура – це визначений законодавством порядок адміністративного провадження, яке, у свою чергу, є сукупністю послідовно здійснюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням. Виходячи із співвідношення понять «процедура» та «провадження» у термінології, яку використовують у вітчизняному адміністративному праві, а саме – як загального та особливого, або

ж як статична та динамічна, адміністративна процедура – це встановлений порядок розгляду та вирішення справи (тобто певна модель), а адміністративне провадження – розгляд і безпосереднє вирішення конкретної індивідуальної справи (тобто діяльність).

Адміністративне провадження за положеннями проекту Кодексу відкривається у трьох випадках: 1) за заявою особи щодо забезпечення реалізації та захисту своїх прав і законних інтересів; 2) за ініціативою адміністративного органу, в тому числі у порядку здійснення ним контрольних повноважень; 3) за скаргою особи щодо прийнятого адміністративного акта, процедурних рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу. Таким чином, встановлена проектом Кодексу процедура застосовується при розгляді заяв та скарг фізичних і юридичних осіб, а також унормовує так зване «втручальне провадження» – коли ініціатива походить від органу влади і цілком можливі несприятливі наслідки (рішення) для особи або широкого кола осіб.

Дія цього Кодексу не поширюється на розгляд звернень осіб, що містять пропозиції, поради, рекомендації стосовно визначення повноважень та порядку організації діяльності органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, а також стосовно врегулювання суспільних відносин, удосконалення законодавства. Згідно з прикінцевими положеннями проекту Кодексу для належного правового врегулювання порядку розгляду пропозицій громадян (зауважень, порад, рекомендацій) Кабінету Міністрів України надається доручення підготувати нову редакцію Закону України «Про звернення громадян».

Одне із ключових місць у комплексному розумінні суті адміністративної процедури посідають принципи, яким майже повністю присвячений розділ I проекту Кодексу, а саме: верховенства права, законності, рівності учасників адміністративного провадження перед законом, використання повноважень з належною метою, обґрунтованості, безсторонності (неупередженості) адміністративного органу, пропорційності, гласності та відкритості, своєчасності та розумного строку, гарантування правового захисту тощо. Ці принципи наповнено конкретними механізмами через права та обов'язки учасників адміністративної процедури. Враховуючи, що проект Кодексу має стати «загальним» законом про адміністративну процедуру, саме принципи адміністративної процедури, закладені у ньому, є тим базисом, який дозволить не схибити як у правотворчості, так і у правозастосуванні.

Розділ II проекту Кодексу пропонує визначити засади адміністративного провадження, зокрема склад та статус учасників адміністративного провадження (адміністративний орган, адресат (в тому числі заявник, оскаржувач), заінтересована особа) та осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи (свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі), а також їх правосуб'єктність, права та обов'язки; врегулювати питання забезпечення неупередженості адміністративного органа, а також об'єктивності осіб, які сприяють розгляду справи, в тому числі визначити підстави для можливих відводів. Вкотре особливу увагу варто звернути на таку нову для вітчизняного права категорію учасників адміністративних відносин, як «заінтересовані особи», адже раніше законні інтереси осіб, які зачіпалися рішеннями органів публічної адміністрації, не захищалися законом. Це надзвичайно важлива новація, яка змусить владу приймати більш виважені та передбачувані рішення, зокрема у будівельних та інших складних справах. У цьому ж розділі проекту Кодексу пропонується врегулювати питання документування адміністративного провадження, доказів, адміністративних витрат (адміністративного збору та витрат, пов'язаних із здійсненням адміністративного провадження), а також строків (порядку їх обчислення, поновлення, продовження).

Розділ III проекту Кодексу присвячений, власне, адміністративному провадженню. Підхід до поділу адміністративного провадження на види у залежності від ініціатора справи (особа або адміністративний орган) знайшов своє відображення у регулюванні стадії ініціювання провадження, і насамперед – у главі, присвяченій поданню заяви особою: визначається форма та зміст заяви, порядок її реєстрації, залишення заяви без руху, направлення за належністю тощо. Слід зазначити, що *відносини стосовно надання адміністративних послуг* регулюватимуться цим Кодексом у порядку *адміністративного провадження за заявою*, а також іншими тематичними законами, що регулюють відповідні відносини. Наприклад, положеннями Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» регулюється загальний порядок отримання ліцензій суб'єктами господарювання, а Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» детально регламентовано процедуру реєстрації суб'єктів господарювання. Крім того, проектом Кодексу передбачається, що для окремих

видів адміністративних справ законом установлюються особливості провадження щодо переліку документів, необхідних для розгляду справи, строків її розгляду, розмірів адміністративного збору, якщо такий стягується (частина друга статті 4). Водночас особливості, установлені згідно з частиною другою статті 4, не повинні суперечити принципам та правилам адміністративної процедури, установленим цим Кодексом (частина третя статті 4). У цьому ж розділі також передбачається визначити порядок відкриття та підготовки адміністративної справи до вирішення (зокрема, витребування додаткових документів та відомостей, розгляд клопотань учасників адміністративного провадження, доступ до матеріалів адміністративної справи, отримання погоджень та висновків від інших органів, огляд на місці, огляд речей), випадки зупинення та закриття адміністративного провадження, а також порядок проведення слухань у справі.

Процедура розгляду індивідуальної справи, як відомо, завершується прийняттям адміністративного акта, тому *розділ IV* проекту Кодексу присвячений регламентації вимог до адміністративного акта, його оформленню, змісту, набранню чинності. У цій частині важливою новелою проекту Кодексу є доповнення розділу про адміністративний акт главою про чинність та припинення дії адміністративного акта, в котрій визначаються умови, за яких адміністративний акт є нікчемним, умови правомірності адміністративного акта, відкликання або визнання його недійсним, встановлюється можливість перегляду адміністративного акта за нововиявленими обставинами тощо.

Адміністративне оскарження виділено в окремий *розділ V* проекту Кодексу. Суб'єктом розгляду скарги за проектом є вищий відносно адміністративного органа, що розглядав адміністративну справу, орган виконавчої влади, орган чи посадова особа місцевого самоврядування. Також суб'єктом розгляду скарги може бути комісія, утворена адміністративним органом для розгляду скарг. Остання новація може бути особливо важливою для діяльності органів місцевого самоврядування, які, як відомо, практично не мають ієрархічної системи. Отже, у громадян може з'явитися дієвий позасудовий механізм захисту їх прав. Ефективність такого механізму оскарження підтверджена досвідом демократичних країн (ФРН, Нідерланди, Польща).

Окремим *розділом VI* проекту Кодексу визначається порядок виконання адміністративного акта, в тому числі примусового.

Передостанній розділ VII проекту Кодексу містить загальні питання відповідальності учасників адміністративного провадження, а розділ VIII проекту Кодексу «Прикінцеві положення» визначає момент набрання чинності Кодексом та низку похідних зобов'язань для Уряду.

Варто зазначити, що при розробці проекту Кодексу його автори (серед яких були і представники Центру політико-правових реформ) використали передові здобутки сучасної адміністративної науки, кращий зарубіжний досвід. У проекті Кодексу враховано Резолюції та Рекомендації Ради Європи, зокрема Резолюцію № (77)31 про захист особи відносно актів адміністративних органів; Рекомендацію № R(80)2 щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами; Рекомендацію № R(87)16 щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб; Рекомендацію № (2001)9 стосовно альтернатив судовому вирішенню спорів між адміністративними органами влади та приватними особами; Рекомендацію № (2003) 19 з виконання адміністративних і судових рішень у сфері адміністративного права.

Проект неодноразово був предметом обговорення науковців, провідних фахівців та правників (і не лише у галузі адміністративного права), зарубіжних експертів, представників громадськості як на науково-теоретичних конференціях, семінарах, так і заходах практичного характеру (засіданнях робочих груп тощо).

Важливо відзначити, що в результаті понад восьми років роботи робочої групи під науковим керівництвом професора Авер'янова Вадима Борисовича над проектом Кодексу останній отримав позитивні оцінки кращих європейських фахівців. Таким чином, Адміністративно-процедурний кодекс України має стати «загальним» нормативно-правовим актом, що запровадить якісно новий рівень законодавчої регламентації процедур зовнішньо управлінської діяльності органів влади та захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах з державою.

На жаль, Україна залишається однією з останніх країн Європи, яка не має загального адміністративно-процедурного регулювання. Навіть серед пострадянських держав нас випередили не лише прибалтійські країни, але й Вірменія, Грузія та Казахстан. Даний законопроект є ключовим з точки зору антикорупційної політики, адже зводить до мінімуму можливість вільного розсуду адміністративних органів, робить їх діяльність відкритою для громадян та підконтрольною для

суду. Останнє є надзвичайно важливим для повноцінної реалізації завдань адміністративного судочинства, адже проект Кодексу нарешті чітко визначає критерії для оцінки правомірності рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Якнайшвидше ухвалення даного законопроекту є також важливим євроінтеграційним кроком України, передбаченим планами заходів «Україна – ЄС».

При цьому варто відзначити, що після внесення до парламенту дискусія щодо даного законопроекту не припинялася. На жаль, в окремих випадках зауваження і пропозиції опонентів Кодексу були необґрунтованими. Зокрема, варто згадати висновок Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України, зважаючи на те, що окремі народні депутати України орієнтуються на позицію цього підрозділу апарату парламенту при прийнятті рішень.

Отже, щодо концептуальних зауважень Головного науково-експертного управління (далі – ГНЕУ) можна відзначити наступне²³².

1. Одним із зауважень ГНЕУ є зауваження *щодо предмету регулювання проекту Кодексу та викладу нормативних положень, власне, у формі Кодексу*. На думку експертів ГНЕУ, прийняття Кодексу призведе до ускладнення правової основи регулювання питань взаємовідносин державних органів та громадян, до ще більшої неузгодженості, повторів, дублювань, суперечностей та неясностей.

Проте, на нашу думку, прийняття Кодексу, навпаки, буде значним кроком на шляху унормування відносин держави з приватними особами (фізичними та юридичними особами). Як вбачається зі змісту проекту Кодексу, повністю врегульовується діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб *від* подання заяви чи скарги особою в орган влади *до* прийняття рішення щодо неї і його виконання. Підтвердженням цьому слугує структура проекту Кодексу. Проект Адміністративно-процедурного кодексу містить зведені норми про процедуру розгляду заяв та скарг приватних осіб, що виникають у відносинах *всіх* державних органів, органів місцевого самоврядування, а також підприємств, установ та організацій у разі виконання ними делегованих законом владних управлінських функцій. Принципи та правила цього акта будуть визначати відносини між державними органами, їх посадовими особами з одного боку та фізичними і юридичними особами з іншого

²³² Тут, як і при характеристиці проекту Адміністративно-процедурного кодексу використані спільні напрацювання Міністерства юстиції України та Центру політико-правових реформ

боку, і тому запропонована форма викладу нормативних положень як Кодексу є найбільш оптимальною, адже вказує на провідну (загальну) роль цього законодавчого акта відносно спеціальних (тематичних) законів. До цього в результаті спільного багаторічного напрацювання і прийшов колектив робочої групи та інших фахівців, які брали участь в обговоренні його положень.

Що стосується *зауваження експертів ГНЕУ стосовно того, що проект Кодексу не врегульовує особливості різних видів провадження*, а лише визначає загальну процедуру, то слід ще раз звернути увагу на досить широкий предмет регулювання даного Кодексу, який, зокрема, поширюється на відносини щодо надання адміністративних послуг. На сьогодні налічується кілька сотень адміністративних послуг, які надаються державою приватним особам. Так, лише Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» налічує 77 видів господарської діяльності, які підлягають ліцензуванню. При цьому частиною другою статті 2 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» передбачається, що ліцензування банківської діяльності, професійної діяльності на ринку цінних паперів, діяльності з надання фінансових послуг, зовнішньоекономічної діяльності, діяльності в галузі телебачення і радіомовлення, у сфері електроенергетики та використання ядерної енергії, у сфері освіти, у сфері інтелектуальної власності, виробництва і торгівлі спиртом етиловим, коньячним і плодовим, алкогольними напоями та тютюновими виробами, у сфері телекомунікацій, будівництві здійснюється згідно з законами, що регулюють відносини у цих сферах. Аналогічна формула застосовується і у даному проекті Кодексу – відносини стосовно надання адміністративних послуг регулюватимуться цим Кодексом у порядку адміністративного провадження за заявою, а також іншими тематичними законами, що регулюють відповідні відносини. Наприклад, положеннями Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» регулюється загальний порядок отримання ліцензій суб'єктами господарювання, а Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» детально регламентовано процедуру реєстрації суб'єктів господарювання.

Крім того, проектом Кодексу передбачається, що для окремих видів адміністративних справ законом встановлюються особливості провадження щодо переліку документів, необхідних для розгляду справи, строків її розгляду, розмірів адміністративного збору, якщо

такий стягується (частина друга статті 4). Водночас, особливості, установлені згідно з частиною другою статті 4, не повинні суперечити принципам та правилам адміністративної процедури, установленим цим Кодексом (частина третя статті 4). Необхідно також наголосити, що у жодній з країн Європи аналогічні законодавчі акти не регулюють окремих видів проваджень (реєстраційних, дозвільних, ліцензійних тощо), а обмежуються саме загальним регулюванням. У низці країн такі акти мають форму «кодексу» (зокрема, у Польщі, Латвії, Болгарії, Греції та ін.), або «загального закону» (Австрія), або «акта з загального адміністративного права» (Нідерланди).

2. На думку експертів ГНЕУ, з положень проекту Кодексу має чітко випливати *співвідношення його норм та норм Кодексу про адміністративні правопорушення*. На нашу думку, це питання має вирішуватися насамперед у новій редакції Кодексу про адміністративні правопорушення (проступки), залежно від обраної в останньому моделі застосування адміністративних стягнень. Тому враження експертів ГНЕУ стосовно того, що положеннями Кодексу «передбачається регулювати і порядок здійснення адміністративного провадження у випадках накладення адміністративними органами адміністративних стягнень» є небезпідставними. Адже цей Кодекс регулюватиме всю «зовнішню» діяльність адміністративних органів щодо вирішення індивідуальних справ і передбачає для приватних осіб однокрові гарантії захисту їх прав. Разом з тим норми Кодексу про адміністративні правопорушення як спеціального акта матимуть пріоритет, і тому вони визначають (і, можливо, надалі визначатимуть) процедуру (або її особливості) застосування адміністративних стягнень.

3. Експерти ГНЕУ висловили сумнів *щодо готовності українського суспільства на сьогоднішньому етапі розвитку до сприйняття управлінських відносин не як «владних, управлінських, контролюючих», а як «публічно-сервісних, партнерських», спрямованих на обслуговування потреб та інтересів приватних осіб у стосунках з адміністративними органами*.

У зв'язку з цим слід зазначити, що до цього питання, звичайно можна підходити з двох позицій: або ми продовжуємо дотримуватись ідеології «панування держави над людиною», або переходимо на новий, демократичний рівень суспільних відносин – «служіння держави людині».

На сучасному етапі розвитку українського суспільства надзвичайно актуальним є питання визнання верховенства права та пріоритету прав та основоположних свобод людини, а також удосконалення механізмів їх захисту в Україні. Конституція України проголошує головним обов'язком держави утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також встановлює принцип, згідно з яким ці права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (стаття 3 Конституції України). Передумовою становлення України як сучасної розвинутої країни є забезпечення шанування людської гідності, прав та свобод громадян, демократії, рівності і верховенства права, що дозволить органічно поєднати додержання прав людини із належним урядуванням. Тому одним з пріоритетних завдань суспільного розвитку України є послідовна демократизація багатоманітних взаємовідносин громадян з органами державної влади та їх посадовими особами. В цьому контексті постає актуальне питання законодавчого закріплення цих взаємовідносин таким чином, щоб місце домінуючої в минулому ідеології «панування» держави над людиною посіла протилежна ідеологія – «служіння» держави людині та суспільству.

Це має змінити і ставлення державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування до своїх посад та взаємостосунків з громадянами з управлінсько-розпорядчого типу на «сервісний» (обслуговуючий) тип.

Проектом Кодексу суб'єктами надання адміністративних послуг серед інших визначаються підприємства, установи та організації, які згідно із законом уповноважені здійснювати владні управлінські (виконавчі та розпорядчі) функції, що, на думку експертів ГНЕУ, є негативним явищем, оскільки управлінські функції становлять складову державного управління, яке має здійснюватись через діяльність державних органів. Щодо цього зауваження необхідно враховувати два моменти.

По-перше, на сьогодні така практика вже існує і не помічати її (обходити регулюванням) – означає залишити прогалину в законодавстві. Якщо звернутися, наприклад, до процедури державної реєстрації об'єктів нерухомості, то на сьогодні відповідно до пункту 5 Прикінцевих положень Закону України «Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно та їх обмежень» державну реєстрацію об'єктів нерухомості до створення єдиної системи органів реєстрації прав, а також до формування Державного реєстру прав

у складі державного земельного кадастру проводять *комунальні підприємства бюро технічної інвентаризації*. Багато інших владних управлінських функцій також виконуються не органами влади (у статутному значенні), а іншими суб'єктами.

По-друге, на даний час робоча група комітету з реформи публічної адміністрації Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права та робоча група, створена відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 березня 2008 р. № 531, працюють над *проектом Концепції реформування публічної адміністрації в Україні* (далі – Концепція), положення якої серед іншого, передбачають, що надання адміністративних послуг доцільно передавати через відкриті механізми на конкурсних засадах шляхом делегування недержавним інституціям, органам професійного самоврядування, що створить передумови для покращення якості надання адміністративних послуг.

Сьогодні ж найважливішим питанням є процедура надання адміністративних послуг, а саме – їх доступність та зручність для споживачів та прозорість надання. І однією з найважливіших гарантій забезпечення прав і законних інтересів приватних осіб у відносинах із державою та її органами є *чітка регламентація процедурного аспекту* відносин особи і влади, що досягається у разі схвалення проекту Адміністративно-процедурного кодексу України.

При цьому ще раз наголошуємо, що проект Кодексу не надає повноважень щодо надання адміністративних послуг підприємствам чи будь-яким іншим суб'єктам, а лише визначає, що у разі виконання таких функцій зазначені суб'єкти повинні діяти за тими ж правилами, що й органи влади. Тобто Кодекс не регулюватиме розподіл сфер компетенції, а лише визначатиме загальну процедуру розгляду справ, і в цьому сенсі він захищає як інтереси держави, так і права та законні інтереси громадян.

4. З приводу побоювання наукових експертів ГНЕУ *щодо впровадження у діяльність адміністративних органів процедурних правил, аналогічних судовому провадженню (положення про докази, заперечення, слухання, проведення огляду місця та речей, допиту спеціалістів, експертів та свідків)*, що, на їх думку, виглядає зайвим і приведе до суттєвого ускладнення їх функціонування, слід зазначити наступне.

Беручи до уваги великий за обсягом предмет регулювання Адміністративно-процедурного кодексу України (всі відносини, що

складаються між державними органами, їх посадовими особами та фізичними і юридичними особами), розробники проекту максимально врахували всі можливі процедурні аспекти розгляду заяв та скарг громадян (адміністративного провадження), які б гарантували особи неупереджене, чесне вирішення її справи.

При цьому слід наголосити, що проект Кодексу з метою економії часових і грошових витрат як держави, так і фізичних та юридичних осіб передбачає і розгляд та вирішення адміністративної справи при особистому зверненні особи чи у письмовому провадженні (статті 75, 76 проекту Кодексу). І очевидно, що у абсолютній більшості випадків будуть застосовуватись самі ці «прості» порядки вирішення справи. Зокрема, відповідно до статті 75 проекту Кодексу, якщо задоволення прохання заявника не потребує додаткових документів та відомостей, залучення інших учасників чи осіб, що сприяють розгляду адміністративної справи, проведення експертизи чи вчинення інших підготовчих дій для з'ясування обставин справи, адміністративна справа може бути розглянута та вирішена негайно (невідкладно) у присутності особи при її особистому зверненні, за винятком випадку, коли негайне вирішення справи неможливе без невиправданих витрат часу або впливає на об'єктивність і законність рішення. Стаття 76 проекту Кодексу передбачає можливість розгляду та вирішення адміністративної справи у письмовому провадженні (без запрошення та усного заслуховування заявника, залучення учасників адміністративного провадження та осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи, на основі наявних матеріалів). Тобто адміністративна справа розглядається у *письмовому провадженні*, якщо не може бути застосовано вирішення справи відповідно до статті 75 цього Кодексу і при цьому задоволення прохання заявника не потребує залучення інших учасників адміністративного провадження та осіб, що сприяють розгляду адміністративної справи. Адміністративна справа також може бути вирішена у письмовому провадженні, якщо усі особи відмовились від участі у адміністративному провадженні або якщо заслуховування може не проводитися.

Що стосується положень про проведення огляду місця та речей, допиту спеціалістів, експертів та свідків, то слід наголосити, що ці елементи вже присутні в правовому полі України при регулюванні адміністративно-процедурних відносин. Наприклад, категорія «свідків» передбачена чинним законодавством при доведенні трудового стажу особи, у разі якщо його неможливо підтвердити доку-

ментально. До речі, категорія «свідків» широко використовується у адміністративно-процедурному законодавстві західних країн, при цьому у більшості з цих країн навіть передбачено можливість їх «приведення до присяги». Діяльність спеціалістів та експертів важлива при вирішенні справ, які потребують спеціальних знань (наприклад, у будівельних справах), і різноманітні експертизи також присутні сьогодні у відповідних відносинах. Огляд місця та речей щодня застосовується контролюючими адміністративними органами в Україні. Тобто Кодекс лише намагається упорядкувати цей інструментарій.

Елементи «слухань» та «заперечень» теж заслуговують впровадження. Зокрема, слухання доцільні, якщо у справі бере участь кілька приватних осіб, особливо з різними інтересами. У цьому випадку слухання (тобто отримання усних пояснень в засіданні від кількох учасників) забезпечить врахування законних інтересів цих осіб, сприятиме більшій прозорості процесу прийняття рішення та економії часу (адже не потрібно отримувати пояснення послідовно від кожної особи), а також заохочуватиме приватних осіб з протилежними інтересами шукати порозуміння (що сприятиме прийняттю найменш конфліктних рішень).

Термін «заперечення» лише показує, що приватна особа, реалізуючи своє право бути вислуханою, може не просто подати пояснення, а саме висловити незгоду з можливими рішенням органу влади.

5. ГНЕУ у своєму висновку висловлює застереження щодо того, що у проекті Кодексу адміністративний орган при розгляді адміністративної справи на власний розсуд визначає потребу у з'ясуванні тих чи інших обставин, витребуванні документів, залученні інших осіб, збиранні доказів, що не укріплює правове становище осіб, а лише підсилює панівне становище адміністративного органа.

Щодо наведеного слід зазначити, що адміністративний орган не можна ототожнювати з судом, завданням якого є вирішення певного спору, а тому у правосудді діє принцип змагальності. У випадку діяльності адміністративного органа спору за загальним правилом немає, тому останній повинен обмежуватись мінімально достатнім інструментарієм (повноваженнями та доказами) для вирішення справи. При цьому, по-перше, адміністративний орган сам зацікавлений в тому, щоб його рішення було максимально вірним, обґрунтованим

(адже рішення може бути оскаржене), а тому самостійно має обирати шляхи та способи прийняття рішення, дотримуючись того мінімуму, якого закон обов'язково вимагає від органа. По-друге, особа наділена достатніми правами для впливу на обсяг дослідження справи, як-от: правом подавати докази, правом бути вислуханою, правом подавати клопотання про залучення інших осіб (учасників та осіб, що сприяють розгляду справи), про витребування документів або відомостей тощо.

6. Що стосується зауважень ГНЕУ щодо необґрунтованості та недоцільності запровадження проектом Кодексу адміністративного збору (плата, що включає всі витрати з надання адміністративних послуг), тут зазначимо наступне.

Проект Кодексу не вводить нові збори чи платежі, а лише пропонує упорядкувати ті, що існують на сьогодні. Так, на сьогодні майже всі адміністративні послуги є платними (крім соціальних). За одні послуги стягується державне мито (наприклад, за видачу паспорта), за інші – податкові збори (наприклад, збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг) чи інші форми платежів (збір за реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, плата за видачу ліцензій тощо). Слід враховувати, що адміністративний збір виконує не стільки фіскальну функцію (хоча і це у виняткових випадках можливе, наприклад, при видачі ліцензій на гральні автомати, торгівлю алкоголем тощо), скільки регулюючу, тобто зрівноважує ініціативу щодо звернення до адміністративного органу у дійсно обґрунтованих випадках. Аналогічну функцію виконує і обов'язковість сплати державного мита перед зверненням до суду. Звичайно, Україна, яка прагне бути правовою та соціальною державою, має проводити виважену і соціально обґрунтовану політику у сфері оплати діяльності адміністративних органів. Зокрема, вирішення окремих категорій справ і сьогодні є і має залишатися безоплатним для заявника (зокрема, у справах пенсійного або соціального забезпечення). Тому статтею 46 проекту Кодексу передбачено, що «при наданні адміністративних послуг, як *правило*, стягується адміністративний збір... у розмірі, встановленому законодавством». Разом з тим, однозначно підтримуючи ідею впорядкування різних зборів (плати, мита тощо) інститутом «адміністративного збору», визнаємо, що регулювання цих питань у проекті Адміністративно-процедурного кодексу ще може бути покращено у напрямку посилення повноважень парламенту у вирішенні питань платності/безоплатності конкретних категорій адміністративних послуг, критеріїв визначення розміру збору та порядку його затвердження. До речі, саме в цій частині законопроект було погіршено на стадії його

проходження через Кабінет Міністрів України, коли за наполяганням Мінфіну була перероблена глава про адміністративний збір.

Як висновок до питання Адміністративно-процедурного кодексу відзначимо, що кожен день затримки з його прийняттям є втраченим часом у зміні обличчя української влади, зменшенні рівня корупції тощо.

Адміністративні послуги

Протягом 2007–2008 років тематика адміністративних послуг не була в полі особливої уваги Уряду. Швидше, інерційно тривало виконання окремих доручень з даної проблематики.

У цьому зв'язку слід відзначити прийняття Кабінетом Міністрів України Плану заходів щодо реалізації *Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади*²³³, відповідно до якого було визначено основні напрямки розвитку інституту адміністративних послуг в Україні. Серед першочергових завдань було визначено:

- проведення аналізу надання адміністративних послуг центральними та місцевими органами виконавчої влади з метою визначення правової обґрунтованості видів, розмірів та порядку справляння плати за їх надання;
- перегляд переліків платних послуг, що надаються органами виконавчої влади, а також переліків послуг, які надаються уповноваженими підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери їх управління;
- забезпечення розробки методики проведення соціологічних досліджень стосовно ефективності адміністративних послуг, що надаються органами виконавчої влади;
- розробка пропозицій щодо законодавчого врегулювання питання про передачу повноважень центральних органів виконавчої влади стосовно видачі документів дозвільного характеру на місцевий рівень;
- надання пропозицій щодо визначення категорій громадян, які мають право на компенсацію з бюджету витрат, пов'язаних з отриманням адміністративних послуг, а також встановлення порядку виплати цієї компенсації;

²³³ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» від 27.06.2007 № 494-р.

- надання рекомендацій щодо розробки та подальша розробка стандартів надання адміністративних послуг тощо.

Але, на жаль, незважаючи на більш ніж річний розрив між затвердженням Концепції та Плану заходів на її виконання, більшість з цих заходів все одно залишилися невиконаними.

Більше того, Урядом було продовжено практику затвердження так званих «переліків платних послуг»²³⁴. Протягом 2007–2008 років було прийнято низку додаткових переліків платних послуг, що надаються Державною службою з карантину рослин, органами та установами Державної кримінально-виконавчої служби та органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ. Перша з них передбачає можливість отримання фізичними та юридичними особами – заявниками дванадцяти додаткових платних послуг, для кожної з яких встановлена плата у фіксованому вигляді. У другому переліку наголошено на тому, що такі послуги надаються виключно на добровільній основі за зверненням юридичних та фізичних осіб. Також варто наголосити на тому, що даною Постановою було дано доручення Державному департаменту з питань виконання покарань разом з Міністерством фінансів і Міністерством економіки затвердити за погодженням з Міністерством юстиції порядок надання платних послуг органами та установами Державної кримінально-виконавчої служби, що утримуються за рахунок бюджетних коштів. До речі, варто зауважити, що в цьому переліку фактично немає адміністративних послуг.

Ще один перелік платних послуг було сформовано на основі тих переліків послуг, які раніше надавалися чотирма органами

²³⁴ Йдеться про Постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до переліку платних послуг, які можуть надаватися бюджетними установами та організаціями, що належать до сфери управління Державного комітету по водному господарству, на замовлення юридичних і фізичних осіб» від 04.06.2008 № 513; «Про затвердження переліку платних послуг Державної служби з карантину рослин та розміру плати за їх надання» від 25.06.2008 № 578; «Про внесення змін до переліку платних послуг, які надаються організаціями, що входять до єдиної системи державного резерву» від 21.11.2007 № 1337; «Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися органами та установами Державної кримінально-виконавчої служби» від 08.08.2007 № 1017; «Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ» від 04.06.2007 № 795; «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2002 р. № 1544 і від 27 серпня 2003 р. № 1351» Про затвердження переліку робіт і послуг у сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення, які виконуються і надаються за плату» та «Про затвердження тарифів (прейскурантів) на роботи і послуги, що виконуються і надаються за плату установами та закладами державної санітарно-епідеміологічної служби» від 17.10.2007 № 1235.

та підрозділами Міністерства внутрішніх справ. Даний перелік є яскравим прикладом негативної політики Уряду у сфері надання адміністративних послуг, оскільки він містить аж сто сім платних послуг, більшість з яких є не адміністративними послугами, а послугами господарського характеру (наприклад, ксерокопіювання, перевезення вантажів, «опалення приміщень котельнями» та інші), або ж є прикладом подрібнення адміністративної послуги на кілька платних послуг.

Також було внесено зміни до чинних переліків платних послуг, які можуть надаватися бюджетними установами та організаціями, що належать до сфери управління Державного комітету по водному господарству, на замовлення юридичних і фізичних осіб, а також зміни до переліку платних послуг, які надаються організаціями, що входять до єдиної системи державного резерву, та до переліку робіт і послуг у сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення, які виконуються і надаються за плату. На жаль, більшість положень таких переліків спрямовані не на скасування хоча б окремих платних послуг (мова вже не йде про необхідність скасування усіх таких переліків платних послуг, оскільки Кабінет Міністрів України повністю ігнорує основи, закладені Концепцією розвитку системи надання адміністративних послуг), а на впровадження все більшої кількості платних послуг. Можна для прикладу навести те, що бюджетні установи та організації, що належать до сфери управління Державного комітету по водному господарству, тепер можуть надавати послуги з виготовлення і реалізації виробів з бетону, металу, деревини, інших матеріалів для огорож, тротуарів, стінових конструкцій, послуги з упорядження територій, зберігання матеріальних цінностей на складах тощо. А організації, що входять до єдиної системи державного резерву, зможуть надавати послуги щодо зарядження акумуляторних батарей, послуги з упакування, розфасування та заморожування продукції тощо.

На жаль, протягом 2007–2008 років не використовувала влада і інструментів адміністративного спрощення. Більше того, в окремих випадках отримання деяких послуг лише ускладнилося та подорожчало. Як приклад можна назвати Постанову Кабінету Міністрів України від 09.07.2008 № 606 «Про затвердження Порядку проведення державного технічного огляду колісних транспортних засобів». Проблема полягає у тому, що новоприйнятий Порядок не спростив процедуру проходження державного технічного огляду та не створив зручніших

умов для споживачів. Швидше, навпаки, процедура технічного огляду колісних транспортних засобів ускладнилась, оскільки тепер крім ДАІ потрібно відвідати ще станцію технічного обслуговування та подати кілька додаткових документів. Тобто лише на перший погляд може здатися, що тепер споживач адміністративної послуги має більше можливостей, адже може вільно обирати, проходити технічний огляд транспортного засобу за місцем його постійної або тимчасової реєстрації відповідним підрозділом Державтоінспекції (пункт 7 Порядку) або ж звернутися за наданням тієї ж адміністративної послуги до суб'єкта господарювання у пункті технічного контролю, незалежно від місця його реєстрації відповідним підрозділом Державтоінспекції (пункт 10 Порядку). Це обумовлюється суттєвими незручностями для споживача при обранні другого варіанту проходження техогляду. Адже за результатами перевірки суб'єкт господарювання може видати власникові транспортного засобу лише протокол перевірки технічного стану, а не бажаний для споживача індивідуальний адміністративний акт, а саме – талон про проходження техогляду (пункт 10 Порядку). Останній же видається власникові транспортного засобу працівником Державтоінспекції лише після перевірки технічного стану засобу та подання до підрозділу Державтоінспекції протоколу перевірки технічного стану суб'єктом господарювання (пункти 12 та 20 Порядку). Такий Порядок потягне за собою негативні наслідки як в плані затраченого споживачами часу для отримання адміністративної послуги, так і в плані додаткових коштів, які буде змушений сплатити споживач внаслідок ускладнення обов'язкових дій під час проведення технічного огляду транспортних засобів.

Цікаво, що вищевказаний Порядок був прийнятий на виконання заходів щодо реформування системи державного технічного огляду колісних транспортних засобів, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 09.08.2007 № 1036 «Про деякі питання реформування системи державного технічного огляду колісних транспортних засобів». Зокрема, Концепція реформування системи державного технічного огляду колісних транспортних засобів передбачала необхідність усунення внаслідок прийняття даного Порядку зловживань та неналежного рівня проведення перевірки технічного стану колісних транспортних засобів шляхом передбачення альтернативи державному технічному огляду колісних транспортних засобів, перевірка технічного стану яких здійснюється державними органами. Розв'язання проблем реформування системи державного технічного

огляду передбачалося здійснити шляхом розмежування функцій між органами виконавчої влади та суб'єктами господарювання щодо перевірки технічного стану колісних транспортних засобів. Варто зазначити, що, враховуючи вищенаведені обґрунтування, у Порядку не була реалізована мета, яка ставилася. Адже лише *de jure* Порядком була передбачена альтернатива у виборі суб'єктів проведення технічного огляду колісних транспортних засобів. *De facto* споживачі все одно мусять користуватися послугами Державтоінспекції.

В аналізований період продовжувалася **дискусія щодо необхідності прийняття окремого закону про адміністративні послуги**. При цьому нашою організацією – ЦППР – було проведено окреме дослідження на предмет потреб у законодавчому регулюванні відносин у сфері надання адміністративних послуг. Висновки цього дослідження наступні:

1) реалізація Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг потребує системних заходів інституційно-організаційного, процедурного та фінансово-економічного характеру. При цьому з точки зору законодавчого забезпечення необхідні:

- невідкладне ухвалення Адміністративно-процедурного кодексу України;
- розробка та ухвалення закону про адміністративний збір;
- внесення змін до законів України «Про оподаткування прибутку підприємств», «Про систему оподаткування», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», а також до Бюджетного кодексу України та до Господарського кодексу України;
- ухвалення Закону України «Про центральні органи виконавчої влади».

Відповідно, у проекті закону про адміністративні послуги можуть визначатися:

- поняття «адміністративних послуг» та їх види;
- організаційно-правові засади надання адміністративних послуг;
- норми, які стосуються утворення та функціонування «універсамів послуг» («єдиних офісів з надання адміністративних послуг»);
- вимоги до стандарту (стандартів) надання адміністративних послуг;

- засади державної політики щодо моніторингу якості надання адміністративних послуг та постійного удосконалення цієї системи;
- зміни до чинних законодавчих актів з метою впровадження Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, зокрема в частині регулювання механізмів делегування та передачі повноважень, реалізації принципу «єдиного вікна», усунення проблем «переліків платних послуг» тощо;

2) при цьому вважаємо за необхідне наголосити, що, на наш погляд закон про адміністративні послуги як окремий законодавчий акт, що регулюватиме надання адміністративних послуг, не має чіткого (однозначного) самостійного предмету регулювання. Є також загроза, що ухвалення такого закону може породити зайві колізії та дублювання, насамперед, з Адміністративно-процедурним кодексом України.

Найоптимальнішим варіантом законодавчої фіксації теоретичних аспектів (понять, класифікацій тощо) проблематики надання адміністративних послуг вважаємо ухвалення закону про адміністративний збір;

3) у разі прийняття політичного рішення про необхідність ухвалення Закону «Про адміністративні послуги» під такою назвою законодавчий акт може мати своїм предметом лише норми, які стосуються організації (утворення) «універсамів послуг», вимог до «стандарту (стандартів) надання адміністративних послуг», питань моніторингу якості надання адміністративних послуг та постійної модернізації публічної адміністрації в цій частині. Хоча, повторимось, на нашу думку, і в цьому випадку рішення Кабінету Міністрів України було б цілком достатньо, оскільки пропоновані норми стосуватимуться організаційних аспектів надання адміністративних послуг, будуть звернені в основному до суб'єктів владних повноважень і практично не регулюватимуть відносини між адміністративними органами та приватними особами;

4) слід наголосити, що закон повинен бути економічно обґрунтованим та забезпеченим належним фінансуванням. У разі відсутності такого фінансування впровадження доктрини адміністративних послуг краще реалізовувати через рішення Уряду, можливо – рекомендаційні. В цьому сенсі чинної Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади достатньо як програмного документу, що визначає політику

української влади у сфері надання адміністративних послуг. Конкретні програми (наприклад, щодо створення «універсамів послуг») можуть бути розроблені та впроваджені окремо.

Певне значення для розвитку адміністративної спроможності органів виконавчої влади в цілому та підвищення ефективності надання адміністративних послуг зокрема мало також прийняття навесні 2006 року *Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади*, до якої в аналізований період було внесено зміни щодо уточнення положень про застосування ДСТУ ISO 9001-2001 «Системи управління якістю. Вимоги» в органах виконавчої влади. Зокрема, внесеними змінами закріплено вимоги щодо передбачення в останньому переліків послуг, що надаються органами виконавчої влади, та процесів їх надання, які є типовими для органів виконавчої влади.

Звернення громадян

Через затягування з ухваленням Адміністративно-процедурного кодексу Закон України «Про звернення громадян» залишався основним актом законодавства, що регулює відносини громадян з органами державної влади та місцевого самоврядування. Відтак основна увага і на практиці приділялася стану виконання чинного Закону.

Зокрема, Президентом України був виданий Указ щодо заходів із забезпечення реалізації права на звернення²³⁵. Крім цього, слід згадати про Указ Президента «Про притягнення посадових осіб за незадовільний стан роботи зі зверненнями»²³⁶, що також позначилося низкою звільнень «винних» посадовців²³⁷. Указ щодо заходів з за-

²³⁵ Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» від 07.02.2008 № 109.

²³⁶ Указ Президента України «Про притягнення посадових осіб до відповідальності за незадовільний стан роботи зі зверненнями громадян» від 07.02.2008 № 110.

²³⁷ Див., наприклад, розпорядження Президента України «Про звільнення О. Кінаха з посади голови Сокальської районної державної адміністрації Львівської області» від 07.02.2008 № 51, «Про звільнення В. Андрушка з посади голови Ярмолинецької районної державної адміністрації Хмельницької області» від 07.02.2008 № 50, «Про звільнення А. Негодяєва з посади голови Саратської районної державної адміністрації Одеської області» від 07.02.2008 № 49, «Про звільнення О. Савчука з посади голови Рожищенської районної державної адміністрації Волинської області» від 07.02.2008 № 48, «Про звільнення М. Стеценка з посади голови Магдалинівської районної державної адміністрації Дніпропетровської області» від 07.02.2008 № 47, «Про

безпечення реалізації права на звернення містить ряд дискусійних моментів. Зокрема, в Указі значна увага приділяється необхідності неухильного виконання Закону України «Про звернення громадян», хоча сам цей Закон вже давно не відповідає потребам суспільства. Але, з іншого боку, Указом передбачається завдання Кабінетові Міністрів протягом 6-місячного строку розробити законопроект про внесення змін до законодавчих актів щодо вдосконалення правового регулювання питань гарантування права громадян на звернення, поновлення порушених прав і свобод заявників, що певною мірою свідчить про розуміння необхідності зміни чинної нормативної бази, яка регулює дані питання. Положення Указу зобов'язували голів місцевих державних адміністрацій проводити періодичні перевірки дотримання законодавства у цій сфері разом з періодичним звітуванням. Хоча сумнівним видається ефективність застосування механізму звітування, методу старої системи побудови взаємин у публічній сфері, для впровадження нової ідеології у взаєминах влади з громадянином. Загалом, як задається, нічого нового у цих завданнях глави держави не з'явилося.

Так само на критику заслуговує практика пошуку винних у незадовільній роботі цілої системи²³⁸, адже на фоні тотальної бюрократизованості та неефективної роботи з громадянами вибіркове оголошення доган видається свого роду «показовим процесом», що не здатен забезпечити сутнісні зміни.

Серед новаційних актів в сфері правового регулювання звернень громадян слід відзначити Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Класифікатора звернень громадян»²³⁹. Відповідно до поданого у цьому Класифікаторі переліку форм звернень виділяються наступні:

1) за формою надходження (на особистому прийомі; поштою; через уповноважену особу; через орган влади; через ЗМІ; від інших органів, установ, організацій);

звільнення О. Гречанного з посади голови Кілійської районної державної адміністрації Одеської області» від 07.02.2008 № 46, «Про звільнення А. Занюка з посади голови Кам'янець-Подільської районної державної адміністрації Хмельницької області» від 07.02.2008 № 45.

²³⁸ Указ Президента України «Про притягнення посадових осіб до відповідальності за незадовільний стан роботи зі зверненнями громадян» від 07.02.2008 № 110.

²³⁹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Класифікатора звернень громадян» від 24.09.2008 № 858.

2) за ознакою надходження (первинне; повторне; дублетне; неодноразове; масове);

3) за видами (пропозиція (зауваження); заява (клопотання); скарга);

4) за авторами звернень (чоловіча; жіноча);

5) за суб'єктом (індивідуальне; колективне; анонімне);

6) за типом (телеграма; лист; усне);

7) за категоріями авторів звернень (учасник війни; інвалід I, II та ін. груп; мати-героїня; Герой України та ін.);

8) за соціальним станом авторів звернень (пенсіонер; робітник; селянин; працівник бюджетної сфери; держслужбовець; військовослужбовець; підприємець; безробітний; учень, студент; служитель релігійної організації; особа, що позбавлена волі; особа, воля якої обмежена; інші);

9) за результатами розгляду (вирішено позитивно; відмовлено у задоволенні; дано роз'яснення; звернення, що повернуто авторові відповідно до статей 5 і 7 Закону України «Про звернення громадян»; звернення, що пересилається за належністю відповідно до статті 7 Закону України «Про звернення громадян»; звернення, що не підлягає розгляду відповідно до статей 8 і 17 Закону України «Про звернення громадян»).

У зв'язку з прийняттям вищевказаного Класифікатора звернень громадян було внесено зміни до Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації²⁴⁰.

Також слід відзначити затвердження влітку 2008 року Державною податковою адміністрацією України Інструкції про порядок розгляду звернень та особистого прийому громадян в органах державної податкової служби²⁴¹. Сукупність звернень громадян до органів державної податкової служби класифікована за їх змістом на пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги з урахуванням визначення, закріпленого Законом України «Про звернення громадян».

²⁴⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження змін, що вносяться у додаток 4 до Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації» від 24.09.2008 № 858.

²⁴¹ Наказ Державної податкової адміністрації України «Про затвердження Інструкції про порядок розгляду звернень та особистого прийому громадян в органах державної податкової служби» від 18.06.2008 № 395.

Так само «традиційно» розвивалася і підзаконна відомча нормотворчість у сфері розгляду звернень громадян. Зокрема, можна відзначити Наказ «Про затвердження Порядку прийому громадян у Міністерстві транспорту та зв'язку України із службових та особистих питань»²⁴², Інструкцію про порядок розгляду звернень та особистого прийому громадян в органах державної податкової служби²⁴³ тощо.

На завершення розгляду питання нагадаємо, що у разі ухвалення проекту Адміністративно-процедурного кодексу потребуватиме прийняття і новий закон «Про звернення громадян», адже його предметом регулювання залишаться лише так звані «петиції» (пропозиції, побажання, рекомендації).

Регуляторна політика

У сфері здійснення підприємницької діяльності приймалося кілька важливих для її подальшого демократичного розвитку актів законодавства. Зокрема, слід згадати про прийняття Указу Президента України «Про деякі заходи щодо вдосконалення регулювання підприємницької діяльності»²⁴⁴, де було закріплено положення щодо обов'язкового скасування виданих центральними органами виконавчої влади нормативно-правових актів та забезпечення скасування органами виконавчої влади нормативно-правових актів, якими запроваджено видачу документів дозвільного характеру у випадках, не передбачених законами України.

Окремим завданням, визначеним у даному документі, призначалося проведення перевірки відповідності розміру плати за адміністративні послуги центральних органів виконавчої влади та підприємств, віднесених до сфери їх управління, фактичним витратам з їх надання, а також висувалася вимога щодо забезпечення приведення розміру такої плати до економічно обґрунтованого рівня витрат на їх надання.

²⁴² Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України «Про затвердження Порядку прийому громадян у Міністерстві транспорту та зв'язку України із службових та особистих питань» від 06.08.2008 № 980.

²⁴³ Наказ Державної податкової адміністрації України «Про затвердження Інструкції про порядок розгляду звернень та особистого прийому громадян в органах державної податкової служби» від 18.06.2008 № 395.

²⁴⁴ Указ Президента України «Про деякі заходи щодо вдосконалення регулювання підприємницької діяльності» від 28.04.2007 № 363.

Також слід відзначити затверджений навесні 2008 року *План заходів щодо удосконалення дозвільної системи у сфері господарської діяльності*²⁴⁵. Тут, наприклад, серед основних заходів, спрямованих на виконання означеного плану, визначено скасування або внесення змін до власних рішень щодо документів дозвільного характеру, необхідність отримання яких прямо не передбачена законом, що в цілому спрямовано на зменшення кількості дозвільних документів.

Адміністративне оскарження

Без ухвалення Адміністративно-процедурного кодексу України інститут адміністративного оскарження не зазнав суттєвих змін. Це пояснюється тим, що саме проект Адміністративно-процедурного кодексу містить нові положення, які спрямовані на реформування наявного на сьогоднішній день в Україні інституту адміністративного оскарження. Адже вітчизняна система адміністративного оскарження є неефективною, небезсторонньою та такою, що не викликає довіри з боку пересічного громадянина.

Хіба що варто відзначити таку подію як оновлення складу експертно-апеляційної ради при Держкомпідприємництва, який було затверджено Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 06.08.2008 № 1087-р «Про затвердження нового складу експертно-апеляційної ради при Держкомпідприємництва». Це один з позитивних моментів інституту адміністративного оскарження в Україні. Зокрема, внаслідок існування такої ради забезпечується необхідність реформування системи адміністративного оскарження, передбачена проектом Концепції реформування публічної адміністрації, оскільки дана експертно-апеляційна рада при Держкомпідприємництва діє на громадських засадах, через що підприємці більше довіряють даному органу, аніж будь-якому вищому органу.

Адміністративний нагляд і контроль

Варто відзначити також прийняті протягом 2007–2008 років постанови Кабінету Міністрів України, якими затверджені критерії, за котрими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської

²⁴⁵ Кабінет Міністрів України «Про затвердження плану заходів на 2008 рік щодо удосконалення дозвільної системи у сфері господарської діяльності» від 09.04.2008 № 576.

діяльності у конкретній сфері, а також визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю)²⁴⁶. Дані

²⁴⁶ Див.: Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, пов'язаної з виробництвом, випуском і реалізацією продукції (виконанням робіт, наданням послуг), та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю)» від 27.12.2008 № 1164; «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів і визначається періодичність проведення планових заходів, пов'язаних з державним наглядом (контролем)» від 27.12.2008 № 1139; «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері фізичної культури і спорту та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю)» від 17.12.2008 № 1097; «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю)» від 19.11.2008 № 1013; «Про затвердження критеріїв оцінки ступеня ризику від провадження господарської діяльності (крім видобутку) з дорогоцінними металами, дорогоцінним камінням, дорогоцінним камінням органічного утворення, напівдорогоцінним камінням і періодичності проведення планових заходів державного нагляду (контролю)» від 16.10.2008 № 909; «Про затвердження критеріїв оцінки ступеня ризику від провадження господарської діяльності у галузі цивільної авіації та визначення періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю)» від 08.10.2008 № 895; «Про затвердження критерію, за яким оцінюється ступінь ризику від провадження діяльності у сфері охорони здоров'я для безпеки життя і здоров'я населення та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)» від 10.09.2008 № 843; «Про затвердження критеріїв розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику їх діяльності у сфері автомобільного транспорту та визначення періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю)» від 03.09.2008 № 790; «Про затвердження критерію, за яким оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів, пов'язаних з державним наглядом (контролем) у сфері загальнообов'язкового державного пенсійного страхування» від 03.09.2008 № 775; «Про затвердження критеріїв оцінки ступеня ризику від провадження господарської діяльності арбітражними керуючими (розпорядниками майна, керуючими санацією, ліквідаторами) з визначенням періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю)» від 27.08.2008 № 747; «Про затвердження критерію, за яким оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері послуг електронного цифрового підпису і визначається періодичність проведення планових заходів, пов'язаних з державним наглядом (контролем)» від 06.08.2008 № 699; «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у галузях криптографічного та технічного захисту інформації і визначається періодичність проведення планових заходів, пов'язаних з державним наглядом (контролем)» від 06.08.2008 № 698; «Про затвердження критеріїв розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику від провадження господарської діяльності для безпеки життя і здоров'я населення, навколишнього природного

підзаконні нормативно-правові акти прийняті відповідно до статті 5 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». А саме з аналізу частини 2 статті 5 вищевказаного Закону випливає, що критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від здійснення господарської діяльності і періодичність проведення планових заходів, затверджуються Кабінетом Міністрів України за поданням органу державного нагляду (контролю) на виконання цих положень Закону. При цьому орган державного нагляду (контролю) визначає у віднесеній до його відання сфері критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від здійснення господарської діяльності. З урахуванням значення прийнятного ризику для життєдіяльності всі суб'єкти господарювання, що підлягають нагляду (контролю), відносяться до одного з трьох ступенів ризику: з високим, середнім та незначним ризиком. Залежно від ступеня ризику органом державного нагляду (контролю) визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю). Як наслідок – з врахуванням визначених Кабінетом Міністрів України ступенів ризику органом державного нагляду (контролю) визначаються переліки питань для здійснення планових заходів, які затверджуються наказом. Наступний етап передбачає визначення у межах переліку питань, щодо яких буде здійснюватися державний нагляд (контроль), залежно від цілей заходу. Уніфіковані форми актів, в яких передбачається перелік питань залежно від ступеня ризику, затверджуються органом державного нагляду (контролю) і публікуються в мережі Інтернет у порядку, визначеному законодавством. На основі

середовища та періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю)» від 28.05.2008 № 493; «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності і визначається періодичність проведення планових заходів, пов'язаних з державним наглядом (контролем) за додержанням порядку формування, встановлення та застосування цін (тарифів)» від 21.05.2008 № 483; «Про затвердження критеріїв оцінки ступеня ризику від провадження господарської діяльності та визначення періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю) у галузі залізничного транспорту» від 17.04.2008 р. № 365; «Про затвердження критерію оцінки ступеня ризику діяльності суб'єктів господарювання у сфері телекомунікацій та надання послуг поштового зв'язку» від 09.04.2008 № 315; «Про затвердження критеріїв розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику їх господарської діяльності для навколишнього природного середовища та періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю)» від 19.03.2008 № 212; «Про затвердження критеріїв розподілу суб'єктів господарювання за ступенями ризику їх діяльності в галузі електроенергетики та сфері теплопостачання і визначення періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю)» від 22.02.2008 № 75.

прийнятих Кабінетом Міністрів України підзаконних нормативно-правових актів щодо критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від здійснення господарської діяльності, орган державного нагляду (контролю) оприлюднює критерії та періодичність проведення планових заходів із здійснення державного нагляду (контролю) шляхом розміщення інформації в мережі Інтернет.

Також кілька з вищевказаних постанов (а саме – постанови Кабінету Міністрів України від 22.02.2008 № 75, від 03.09.2008 № 790, від 10.09.2008 № 84, від 08.10.2008 № 895) містять вказівку на те, що вони приймалися в тому числі і відповідно до статті 22 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Посилання на положення даної статті є зрозумілими, адже у частині 2 цієї статті Кабінету Міністрів України давалося доручення у шестимісячний термін з дня опублікування цього Закону затвердити критерії розподілу суб'єктів господарювання за ступенями ризику їх господарської діяльності для безпеки життя і здоров'я населення, навколишнього природного середовища та визначити періодичність здійснення заходів державного нагляду (контролю), тобто вищевказані сфери вважаються такими, де здійснюється більшість правопорушень та наявність яких у даних сферах потягне найбільш негативні наслідки. Поряд з цим також визначено, як потрібно діяти в разі, якщо Кабінет Міністрів України не виконає наданого доручення у вказаний строк. Зокрема, було передбачено, що якщо у встановлений цим Законом строк критерії розподілу суб'єктів господарювання за ступенями ризику їх господарської діяльності, періодичність проведення планових заходів та перелік питань для їх здійснення не будуть затверджені, то такі суб'єкти господарювання вважаються суб'єктами господарювання з незначним ступенем ризику та підлягають державному нагляду (контролю) не частіше одного разу на п'ять років. Дане положення виявилось пророчим, адже Уряд не встиг вкластися у визначені у Законі строки (при цьому враховуємо також і те, що частина 2 статті 5 Закону набрала чинності лише з 1 січня 2008 року).

2.7. АДМІНІСТРАТИВНЕ ДЕЛІКТНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

Підготовка концептуальних основ реформування адміністративного деліктного права

Протягом звітнього періоду продовжувалася робота Центру політико-правових реформ спільно з представниками органів державної влади, наукових та навчальних установ щодо підготовки проекту Концепції реформування інституту адміністративної відповідальності (основні положення цього документу відображені в Доповіді про розвиток публічного права в 2005–2006 роках).

Влітку 2007 року вона була передана на розгляд Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права, а 12 липня схвалена Комітетом з верховенства права Національної комісії. Згодом основні положення цього документу інтегрувалися в Концепцію реформування кримінальної юстиції (детальніше про Концепцію – в розділі «Реформування кримінальної юстиції») та проект Концепції реформування публічної адміністрації.

Зокрема, в Концепції реформування кримінальної юстиції²⁴⁷ зазначається, що *«законодавство України містить норми про адміністративні правопорушення, що мають судову юрисдикцію та за які передбачено стягнення кримінально-правового змісту (короткостроковий арешт, конфіскація майна, позбавлення спеціального права тощо). Особи, які притягуються до відповідальності за такі правопорушення, не отримують належних процесуальних гарантій, зокрема щодо права на правову допомогу, права на оскарження судових рішень тощо, передбачених Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод»*. Для виправлення ситуації пропонується створити інститут кримінальних проступків, до яких віднести:

1) окремі діяння, що за чинним Кримінальним кодексом України відносяться до злочинів невеликої тяжкості, які відповідно до політики гуманізації кримінального законодавства будуть визнані законодавцем такими, що не мають значного ступеня суспільної небезпеки;

²⁴⁷ Затверджена Указом Президента України від 8 квітня 2008 року № 311.

2) передбачені чинним Кодексом України про адміністративні правопорушення діяння, які мають судову юрисдикцію і не є управлінськими (адміністративними) за своєю суттю (дрібне хуліганство, дрібне викрадення чужого майна тощо).

Кримінальні проступки мають об'єднуватися в новий Кодекс України про кримінальні проступки. За їх вчинення передбачатимуться стягнення у виді короткострокового позбавлення волі, штрафу у певному обмеженому розмірі, позбавлення спеціальних прав, залучення до обов'язкових робіт тощо, а також застосовуватись спеціальна конфіскація. Вчинення кримінальних проступків не матиме правового наслідку у вигляді судимості.

Важливим для обґрунтування окремих положень Концепції реформування кримінальної юстиції щодо адміністративної деліктної відповідальності став вихід друком нового видання Центру політико-правових реформ – *«Адміністративне деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні»*²⁴⁸. В книзі проведене порівняльно-правове дослідження інституту адміністративної деліктної відповідальності в Україні, країнах Східної і Західної Європи та англо-американської правової системи. До книги також увійшли переклади Рекомендації Ради Європи та законів Естонії, Чехії, Болгарії, Словенії, Хорватії, Сербії, Німеччини, Австрії, Швейцарії, Бельгії, Італії, Іспанії та Португалії.

Робота над проектами Кодексу про адміністративні проступки і Кодексу про кримінальні проступки

Затвердження Концепції реформування кримінальної юстиції 8 квітня 2008 року дозволило активізувати законопроектні роботи щодо підготовки Кодексу про адміністративні проступки та Кодексу про кримінальні проступки.

Протягом 2007 року проекти також поширювалися серед зацікавлених осіб на різноманітних конференціях, круглих столах, обговореннях. Необхідно згадати Міжнародну науково-практичну конференцію «Кримінальний кодекс України 2001 року: проблеми застосування і перспективи удосконалення», яка проводилася Львівським державним університетом внутрішніх справ 13–15 квітня 2007 ро-

²⁴⁸ Адміністративне деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / [автор-упорядник О. А. Банчук]. – К. : Книги для бізнесу, 2007. – 912 с.

ку²⁴⁹. На конференції були присутні майже півсотні представників вітчизняної кримінально-правової науки, а також науковці ближнього зарубіжжя – Республіки Польща, Республіки Білорусь та Російської Федерації. А 18–20 травня 2007 року відбувся науково-практичний семінар «Інститут кримінального проступку та нова кодифікація кримінального і адміністративно-деліктного законодавства в Україні» (с. Гута, Івано-Франківська область). Його організаторами стали Центр політико-правових реформ та Прикарпатський юридичний інститут Львівського державного університету внутрішніх справ за фінансової підтримки Офісу координатора проектів ОБСЄ в Україні та Німецького фонду міжнародного правового співробітництва.

В роботі цього наукового заходу взяли активну участь представники державних органів і української кримінально-правової та адміністративно-правової науки²⁵⁰.

Після схвалення Концепції представники робочої групи провели обговорення проекту Кодексу про кримінальні проступки з науковцями Академії правових наук України і Національної юридичної академії імені Ярослава Мудрого в м. Харкові (19–21 травня 2008 року). Результатом зустрічі стало узгодження позицій щодо основних положень підготовленого Проекту.

З метою виконання положень Концепції реформування кримінальної юстиції Кабінет Міністрів прийняв План заходів щодо її реалізації²⁵¹ (детальніше про План заходів – в розділі «Реформування кримінальної юстиції»). В ньому передбачається підготовка і подання проектів Кодексу про адміністративні проступки і Кодексу про кримінальні проступки протягом шести місяців після прийняття нового КПК (підпункти 2, 3 пункту 2). При підготовці Плану заходів експерти Центру політико-правових реформ звертали увагу на неправильність такої пропозиції, оскільки вона не виправдано затягне процес змін в системі кримінальної юстиції. Зважаючи на новизну

²⁴⁹ Коліушко І. Б., Банчук О. А. Запровадження інституту кримінального проступку як необхідна складова реформи кримінальної юстиції в Україні // Кримінальний кодекс України 2001 року: проблеми застосування і перспективи удосконалення : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції 13–15 квітня 2007 р. : у 2 ч. – Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2007. – Ч. 1. – С. 189–194.

²⁵⁰ Банчук О. Обговорення доцільності запровадження інституту кримінальних проступків у правову систему // Право України. – 2007. – № 7. – С. 140–143.

²⁵¹ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування кримінальної юстиції України» від 27.08.2008 № 1153-р.

більшості положень проекту Кримінального процесуального кодексу і особливості роботи українського парламенту, прийняття цього законодавчого акта може розтягнутися на довгі роки. І від цього залежатиме реформа матеріального кримінального і адміністративного деліктного права.

Виходячи з цього, Центр політико-правових реформ передав проекти Кодексів на розгляд Комітету Верховної ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності²⁵², який їх надіслав до органів державної влади, провідних наукових і навчальних закладів країни для отримання зауважень і пропозицій. Аналіз відповідних висновків щодо проектів засвідчує основні положення, які наразі не сприймаються багатьма фахівцями:

- *визнання юридичних осіб, взамін їх посадових осіб, повноцінними суб'єктами адміністративних проступків.* Це стане можливим внаслідок заміни нинішньої теорії вини на концепцію об'єктивної вини. Відповідно до цього фізична особа, у тому числі та, яка представляла у відповідних відносинах юридичну особу, вважатиметься винуватою у вчиненні діяння, якщо дія або бездіяльність є усвідомленою і має наслідком порушення положень закону. Відмова від визнання суб'єктами адміністративних проступків посадових осіб, які діють від імені юридичної особи, означатиме, що важливими стануть наслідки невиконання певних правил (наприклад, охорони природи, благоустрою тощо) саме юридичною особою. А в межах юридичної особи має вирішуватися внутрішнє питання (поза інститутом адміністративної відповідальності) про характер і межі відповідальності її посадової особи;

- *визнання військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, повноцінними суб'єктами адміністративних проступків.* Нинішнє регулювання призводить до порушення конституційного принципу рівності прав людини, оскільки дозволяє зазначеним особам уникати адміністративної відповідальності за вчинення більшості адміністративних проступків через поширення на них відповідних дисциплінарних положень;

- *відмова від визнання посадової чи службової особи суб'єктом адміністративної деліктної відповідальності.* Ця пропозиція обґрунтовується тим, що службовці за порушення порядку здійснення своїх владних повноважень можуть притягатися до

²⁵² Проекти розміщені на офіційній Інтернет-сторінці Комітету (http://www.rada.gov.ua/~k_zakon_pr/).

кримінальної, дисциплінарної відповідальності, або ж ці рішення, дії чи бездіяльність стають предметом розгляду адміністративних судів. Зараз держава карає своїх представників (суб'єктів владних повноважень) в порядку адміністративної деліктної відповідальності, який призначений виключно для покарання державою приватних осіб (фізичних чи юридичних);

- *відмова від особливостей відповідальності неповнолітніх осіб.* Збереження у сфері відповідальності за адміністративні проступки спеціального статусу неповнолітніх осіб віком від 16 до 18 років, запозиченого свого часу з кримінального законодавства, є невинуватим. Неповнолітніх осіб необхідно визнавати повноцінними суб'єктами проступків, зважаючи на помірну тяжкість відповідальності в оновленому адміністративному деліктному законодавстві;

- *прив'язка розмірів адміністративних штрафів до національної грошової одиниці.* Розподіл штрафів на вісім категорій залежно від їх розмірів дозволить відмовитися від визначення грошових штрафів в неоподаткованих мінімумах доходів громадян;

- *поширення положень Адміністративно-процедурного кодексу на процедуру застосування стягнення.* Це зауваження ґрунтується на сприйнятті адміністративного процедурного закону як акта, який регулює лише «позитивні» (на підставі заяви особи) провадження. Але слід нагадати, що внесений до парламенту проект Адміністративно-процедурного кодексу містить також положення про втручальні (за ініціативою адміністративного органу) провадження. Тому цілком логічно буде виписати провадження щодо застосування стягнень до єдиного адміністративного процедурного закону.

У висновках містилися й інші пропозиції, які мають фрагментарний характер.

З метою доопрацювання проектів Кодексів 9–15 грудня 2008 року робоча група здійснила поїздку до Німеччини (м. Фішбаху, Баварія). До складу групи увійшли: Андрушко Петро Петрович (кандидат юридичних наук, професор, Київський національний університет імені Тараса Шевченка), Іщенко Юрій Вікторович (кандидат юридичних наук, професор кафедри, Київський національний університет внутрішніх справ), Колпаков Валерій Костянтинович (доктор юридичних наук, професор, Київський національний університет внутрішніх справ), Комзюк Анатолій Трохимович (доктор юридичних наук, професор, Харківський національний університет внутрішніх справ), Лук'янець Дмитро Миколайович (доктор юридичних наук, профе-

сор кафедри, Українська академія банківської справи НБУ), Мостова Ірина Олександрівна (департамент законодавства про правосуддя, правоохоронної діяльності та антикорупційної політики Міністерства юстиції України), Навроцький В'ячеслав Олександрович (доктор юридичних наук, професор, Львівський державний університет внутрішніх справ), Рижков Геннадій Володимирович (Німецький фонд міжнародного правового співробітництва), Стеценко Семен Григорович (доктор юридичних наук, професор, Національна академія прокуратури України), Хавронюк Микола Іванович (доктор юридичних наук, професор кафедри, начальник правового управління апарату Верховного Суду України), Шишкін Віктор Іванович (суддя Конституційного Суду України, кандидат юридичних наук).

Наслідком дискусій членів групи стало визначення напрямків удосконалення відповідних законопроектів з метою їх подальшого внесення до Верховної Ради України.

Одним із основних результатів цієї роботи стала позиція про необхідність врегулювання інституту кримінальних проступків не в окремому Кодексі, а його імплементація до єдиного Кримінального кодексу.

Боротьба з порушеннями Правил дорожнього руху

Проблема безпеки дорожнього руху з кожним роком загострювалася. Число загиблих у дорожньо-транспортних пригодах осіб постійно зростала. Зокрема, у 2007 році співробітниками державної автомобільної інспекції виявлено близько 280 тисяч порушень правил дорожнього руху, з яких близько 70 тисяч автомобільних аварій мали наслідком завдання шкоди здоров'ю чи життю людей, а 9 500 осіб загинули.

З метою підвищення безпеки на дорогах наприкінці 2007 р. було внесено низку альтернативних законопроектів²⁵³. Всі вони передбача-

²⁵³ Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху», реєстраційний № 1061 від 29.11.2007, внесений народним депутатом України Мойсиком В. Р.; Проект Закону «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо посилення відповідальності за порушення Правил дорожнього руху)», реєстраційний № 1061-1 від 30.11.2007, внесений народним депутатом України Писаренком В. В.; Проект Закону «про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо підвищення безпеки дорожнього руху та посилення боротьби з протиправною поведінкою на автошляхах України)»,

чали суттєве збільшення штрафів за порушення Правил дорожнього руху, вдосконалення порядку розрахунку адміністративних стягнень за відповідні порушення, виведення з юрисдикції судів і передання на розгляд міліції переважної більшості справ про порушення правил руху, збільшення повноважень співробітників ДАІ у частині застосування стягнень тощо.

Але, не чекаючи на законодавчі зміни, ДАІ в січні 2008 року почала проводити активні оперативно-профілактичні заходи, наслідком яких стало позбавлення близько 33 тисяч осіб посвідчень водія. У результаті, згідно з офіційною статистикою, смертність на дорогах зменшилася. Але методи боротьби з порушниками, застосовані співробітниками ДАІ, викликали заперечення і побоювання. Зокрема, порушенням чинного законодавства і конституційних гарантій прав і свобод людини та громадянина слід визнати такі дії:

- тимчасове вилучення посвідчення водія до часу розгляду справи в суді (це право відібране в ДАІ ще у 2001 році);
- адміністративне затримання осіб, які притягалися до відповідальності;
- примусове доправлення осіб з місця вчинення порушення до приміщення суду для розгляду їх справи.

Крім того, кожна з цих 33 тисяч справ може стати програвшою для держави в Європейському Суді з прав людини (за прикладом справи «Гурепка проти України») – оскільки порушувалися визначені Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод права на отримання правової допомоги захисника, надання доказів захисту, оскарження судових рішень і презумпція невинуватості.

реєстраційний № 1061-2 від 6.12.2007, внесений народним депутатом України Караєм Ю. В.; Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення безпеки дорожнього руху», реєстраційний № 1061-3 від 6.12.2007, внесений народним депутатом України Коновалюком В.І.; Проект Закону «Про внесення змін та доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо посилення адміністративної відповідальності за порушення правил експлуатації транспортних засобів та керування транспортними засобами, які не відповідають стандартам вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах)», реєстраційний № 1061-4 від 25.12.2007, внесений народним депутатом України Олійником С. В.; Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху», реєстраційний № 1061-5 від 11.01.2008, внесений Президентом України; Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення Правил дорожнього руху», реєстраційний № 1061-5 від 6.02.2008, внесений народним депутатом України Ар'євим В. І.

При підготовці законопроекту в парламенті за основу був прийнятий проект, внесений Президентом України (під реєстраційним №1061-5). Політичні суперечки між парламентськими фракціями не дозволили схвалити цей Закон оперативно. Підтвердженням цього стало безрезультатне голосування, проведене 17 червня 2008 року.

І тільки 24 вересня 2008 року Верховна Рада України проголосувала Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху». Варто відзначити, що під час його підготовки велика кількість нових положень з'явилася внаслідок пропозицій Центру політико-правових реформ.

Законом вносилися зміни до Кримінального кодексу, Кодексу про адміністративні правопорушення, Бюджетного кодексу, Законів «Про міліцію», «Про дорожній рух», «Про автомобільний транспорт» та ін. Цей Закон суттєво покращив правове регулювання відносин у сфері адміністративної відповідальності за порушення правил дорожнього руху, а перші місяці чинності засвідчили, що вони дозволяють підвищувати безпеку на автомобільних шляхах країни. До основних новацій цього Закону необхідно віднести:

Суттєве збільшення розмірів стягнень за вчинення більшості порушень Правил дорожнього руху. Існуючі раніше стягнення вже давно перестали бути стримуючим фактором для порушників і не відповідали доходам населення, які з кожним роком поступово зростали. Тому такий крок законодавця став очікуваним.

Зменшення кількості справ про адміністративні правопорушення, підсудних судам. Суди розглядатимуть тільки справи про адміністративні порушення, які мають наслідком позбавлення права керування транспортним засобом, громадські роботи чи арешт. Згідно з даними статистики, у 2007 році в судах перебувало близько 5,9 мільйона матеріалів про адміністративні порушення із загальної кількості 8,7 мільйона справ, розглянутих за минулий рік. Під час таких розглядів не дотримуються навіть мінімальні процесуальні гарантії осіб (право на захист, право бути присутнім на розгляді тощо) і водночас страждає якість правосуддя в інших справах (цивільних та адміністративних). Крім того, під час розгляду справ про адміністративні проступки порушується конституційний принцип розподілу влади, що проявляється у виконанні судами повноважень органів виконавчої влади із накладення стягнень. В демокра-

тичному суспільстві суди повинні реалізовувати лише одну функцію – здійснювати правосуддя.

Збільшення строку накладення адміністративних стягнень до трьох місяців з моменту вчинення адміністративного порушення в справах, які підлягають розгляду судами (частина друга статті 38 КУАП в редакції Закону). Ця зміна є виправданою з огляду на велику кількість справ, які закривалися судами внаслідок спливу двомісячного строку застосування санкцій.

Запровадження елементів презумпції невинуватості в сфері адміністративної деліктної відповідальності (стаття 256 КУАП в редакції Закону). Законодавець відмовився надалі йменувати «правопорушником» особу, щодо якої складено тільки протокол про адміністративне правопорушення. «Порушником» буде називатися особа, яка визнаватиметься винуватою у вчиненні проступку на підставі рішення адміністративного органу – постанови.

Передбачення спрощеної процедури притягнення до відповідальності (частини третя-шоста статті 258 КУАП в редакції Закону). Вона полягає у можливості прийняття лише постанови про адміністративне правопорушення в ситуаціях згоди особи із фактом вчинення протиправного діяння або фіксування цього діяння за допомогою технічних засобів.

Законодавче унормування тимчасових вилучення посвідчення водія і затримання транспортного засобу (статті 265-1, 265-2 КУАП в редакції Закону). Тимчасове вилучення посвідчення відсутнє в Кодексі з 2001 року. Але такий захід необхідний для протидії порушенням дорожнього руху, і він повинен встановлюватися на підставі закону.

У Законі передбачена можливість відібрання у особи посвідчення водія і видання тимчасового дозволу на керування автомобілем на строк до трьох місяців. Протягом цього строку суд повинен вирішити питання щодо доцільності позбавлення права керування транспортним засобом, а в іншому випадку – адміністративний орган (ДАІ) зобов'язаний безоплатно повернути особі вилучене посвідчення.

«Підзаконність» регулювання була притаманна і затриманню та евакуації транспортних засобів. Положення Закону передбачили, що евакуація транспорту можлива, якщо його розміщення суттєво перешкоджає дорожньому руху.

Відмова від інституту доведення до відома громадськості факту вчинення адміністративного порушення (стаття 286 КУАП). В ра-

дянський період цей механізм себе виправдовував і дозволяв певною мірою стримувати громадян від вчинення порушень. Адже дозволяв вживати до порушників різноманітні заходи (навіть до звільнення) за місцем їхньої роботи чи навчання. Зараз від цих положень можуть потерпати тільки публічні службовці, співробітники установ, організацій, студенти тощо. Дієвість цього інституту для працівників у приватному секторі є дуже низькою. Крім того, в демократичному суспільстві вчинення адміністративного правопорушення повинно мати для особи лише один наслідок – сплату стягнення – і не впливати на інші соціальні зв'язки і відносини.

Спонування осіб до добровільної сплати накладеного штрафу (частина друга статті 308 КУАП в редакції Закону). Відмова особи добровільно сплатити штраф означатиме для неї необхідність оплати штрафу в подвійному розмірі та витрат на облік правопорушень. Необхідно зазначити, що такі правила поширені в законодавстві багатьох країн Західної Європи.

Проте, очевидно, через несистемне врахування поправок різних авторів Закон містить деякі неузгодженості, невідповідності Конституції України та необґрунтовано запроваджує занадто суворі покарання за окремі порушення правил дорожнього руху. Серед основних недоліків цього нормативного акту слід зазначити:

1. *Запровадження позбавлення права керування транспортними засобами на строк 10 років* за систематичне (три рази) порушення правил дорожнього руху (частина друга статті 30, частина третя статті 130 КУАП в редакції Закону). В жодній з європейських країн немає адміністративно-правового позбавлення права керування транспортним засобом на строк 10 років. Реалізація цього положення призведе до визнання адміністративного деліктного права суворішим, ніж кримінальне право. Будь-яке тлумачення положень, запропонованих в частині третій статті 130 КУАП щодо вчинення порушень суб'єктом, який двічі протягом року піддавався адміністративному стягненню за керування транспортними засобами у стані сп'яніння, порушуватиме права осіб. Якщо в Законі йдеться про вчинення втретє такого порушення протягом одного року, то буде порушено правовий принцип – «не можна позбавити особу права, яке в неї відсутнє». Адже за повторне (друге) вчинення проступку вже встановлено стягнення у вигляді позбавлення водійського посвідчення. Якщо ж йдеться про вчинення втретє такого порушення протягом більших строків, то можуть виникати ситуації, коли особа вчинить третє порушення через

10 (15, 20, 30) чи більше років після першого порушення, що стане підставою для позбавлення посвідчення на строк 10 років. І в цьому випадку адміністративне деліктне законодавство не передбачає строків давності притягнення до відповідальності, на відміну від кримінального права, що знає інститут погашення судимості.

2. *Невиправдано велика кількість випадків порушення Правил дорожнього руху, за які передбачається стягнення у вигляді адміністративного арешту та громадських робіт* (частина шоста статті 121, частина третя статті 122, стаття 122-4, частина третя статті 123, частина четверта статті 127, частина перша, друга, четверта-шоста статті 130, частина четверта статті 140 КУАП в редакції Закону). Ці положення містять у собі небезпеку збільшення кількості справ щодо застосування арешту чи громадських робіт, які розглядатимуться судами.

Вище вже йшлося про головну ідею цього Закону – зменшення кількості підсудних судам справ про адміністративні правопорушення. При відсутності цих стягнень за порушення Правил дорожнього руху кількість осіб, які піддавалися адміністративному арешту в 2007 році, становила приблизно 83 тисячі. Реалізація цих змін призведе до катастрофічного збільшення кількості арештованих осіб, які утримуватимуться в умовах, що принижують їх честь та гідність. Крім того, державі необхідно значно збільшити фінансування видатків на утримання місць, харчування арештованих, їх охорону тощо.

Також існування таких стягнень збільшуватиме корупційність зазначеної сфери, оскільки надасть можливість посадовим особам вимагати хабарі за звільнення від можливого застосування адміністративного арешту взамін на стягнення грошового штрафу тощо.

3. *Розширення практики застосування неконституційного інституту платного вилучення транспортних засобів* (частина шоста статті 121, частина друга і третя статті 130 КУАП в редакції проекту). Згідно з положеннями статті 28 Кодексу про адміністративні правопорушення, при оплатному вилученні майна власнику повертається лише частина вирученої суми з відрахуванням витрат з реалізації вилучених об'єктів. Це правило порушує вимоги частини п'ятої статті 41 Конституції України: «Примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх

вартості. Примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану».

4. *Запровадження строків дії посвідчень порушуватиме конституційні права осіб і призведе до збільшення корупційності у цій сфері* (частина дев'ята статті 15 Закону «Про дорожній рух» в редакції Закону). Встановлення певних строків дії чинних посвідчень порушує вимоги частини третьої статті 22 Конституції України про недопущення звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів. На нашу думку, таке «звуження» прав і свобод відбудеться, оскільки будуть встановлені строки дії посвідчень, які зараз видаються особам безстроково.

Якщо строки дії будуть встановлюватися тільки для посвідчень, виданих після набрання чинності цим Законом, то порушуватиметься конституційний принцип рівності осіб (частина перша статті 24 Основного Закону). Адже одні водії користуватимуться безстроковими посвідченнями, а інші – посвідченнями із певним строком дії.

5. *Неконституційне звільнення окремих категорій осіб від адміністративної відповідальності* внаслідок встановлення неможливості застосування штрафу чи громадських робіт до військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів (стаття 15 КУАП в редакції Закону). Вони будуть притягатися тільки до дисциплінарної відповідальності. На практиці це означатиме, що звичайні громадяни за порушення правил дорожнього руху сплачуватимуть великі штрафи, а військовослужбовці та співробітники органів внутрішніх справ обмежуватимуться доганами чи попередженнями. Такі положення порушують конституційний принцип рівності осіб, який є складовим принципу верховенства права.

6. *Створення можливостей для подвійного притягнення осіб до відповідальності за одне й те саме правопорушення*, що не відповідає вимогам статті 61 Конституції України. Так, передбачені в статті 121-2 Кодексу порушення Правил перевезень пасажирів співпадають із порушеннями, визначеними в статті 60 Закону України «Про автомобільний транспорт». Тобто при вчиненні одного протиправного діяння приватним підприємцем – автомобільним перевізником на нього може бути накладений штраф, передбачений в Кодексі і Законі. Або адміністративним органом буде неконституційно обиратися положен-

ня законодавчого акта, який слід застосувати через менший/більший розмір встановленого штрафу, тощо. Така ситуація збільшуватиме прояви хабарництва у сфері пасажирських перевезень.

7. *Порушення принципу розподілу влади* внаслідок встановлення законодавцем переліку фактичних даних, на яких може ґрунтуватися рішення судового органу чи органу виконавчої влади про накладення стягнення (частина четверта статті 122, частина третя статті 123 КУАП в редакції Закону). Йдеться про «пояснення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, свідків, показань технічних приладів та засобів фото- і відеоспостереження та інші документи». Таким чином парламент обмежує повноваження адміністративних органів і судів за допомогою визначення чіткого переліку доказів для прийняття їхніх актів. Якщо існуватимуть інші докази (наприклад, предмети), то орган влади не зможе взяти його в основу свого рішення.

8. *Недостатнє врегулювання процедури оскарження рішень суду в справах про адміністративні порушення* (стаття 294 КУАП в редакції Закону). Законом пропонується запровадити апеляційне оскарження рішень судів. Але не встановлено детального порядку оскарження і процедури розгляду скарг тощо. Неможливо встановити процедуру оскарження за допомогою десяти коротких речень, коли в інших процесуальних законах це провадження врегульовується півсотнею статей. Відтак виникає небезпека перетворення цих норм на декларації, за допомогою яких буде неможливим захистити порушені права.

При наступних змінах відповідних положень слід передбачити, що оскарження рішень суду здійснюється в порядку, визначеному Кримінально-процесуальним кодексом України. Тим більше, що згідно із Законом постанови судів у справах про адміністративні правопорушення передаватимуться на розгляд судових палат апеляційних судів у кримінальних справах.

9. *Залишення в Кодексі нечітких положень про можливість стягнення штрафів на місці вчинення адміністративних правопорушень* (стаття 258 КУАП в редакції Закону). Це означає, що законодавець надає можливість порушникам «домовлятися» зі співробітниками адміністративних органів щодо нескладення постанови у справі і формального незастосування штрафу. Слід надалі залишити можливість сплати штрафу лише через установу банку.

Підбиваючи підсумки аналізу Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення ре-

гулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху», потрібно відзначити велику кількість його прогресивних положень. Водночас, цей Закон містить суттєві порушення конституційних прав осіб та інші невідповідності Конституції України, які законодавцю потрібно надалі усувати.

2.8. ПУБЛІЧНІ УСТАНОВИ, ПІДПРИЄМСТВА ТА ОРГАНІЗАЦІЇ

В означеній підгрупі суб'єктів публічної адміністрації (у широкому значенні) впродовж 2007–2008 рр. набуло подальшого розвитку правове регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, у т. ч. на ринку комунальних послуг (*про це детальніше йдеться у підрозділі про незалежних регуляторів*).

Насамперед, слід зупинитися на регулюванні на рівні постанови Кабінету Міністрів України питання *конкурсного відбору керівників державних суб'єктів господарювання*²⁵⁴ (крім тих, що призначаються Кабінетом Міністрів України та керівників малих державних підприємств). Визначена у Порядку проведення конкурсного відбору означених керівників процедура передбачає: а) підготовку до проведення конкурсного відбору (оприлюднення оголошення, прийняття документів та заяви про участь у конкурсному відборі від кандидатів); б) проведення конкурсного відбору (подання учасниками конкурсного відбору конкурсних пропозицій з управління підприємством; заслуховування під час розгляду на закритому засіданні конкурсних пропозицій учасника конкурсного відбору та врахування комісією його здатності висловлювати свої думки, уміння викладати інформацію в письмовій формі, комунікабельність, тактовність, готовність взяти на себе відповідальність, уміння аналізувати проблеми і налагоджувати ділові зв'язки, виявляти творчий підхід до роботи, емоційну врівноваженість). Переможець конкурсу оголошується на відкритому засіданні конкурсної комісії. Рішення комісії є підставою для укладання контракту між органом управління та переможцем конкурсного відбору. Проте наскільки дієвим та ефективним є запропоноване регулювання на практиці, оцінити наразі через брак інформації важко, але про факти призначення керівників державних суб'єктів господарювання за результатами конкурсного відбору нам не відомо.

²⁵⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про проведення конкурсного відбору керівників державних суб'єктів господарювання» від 03.09.2008 № 777.

На увагу заслуговує і прийняття довгоочікуваного *Закону України «Про акціонерні товариства»*²⁵⁵, у якому визначено порядок створення, діяльності, припинення, виділу акціонерних товариств, їх правовий статус тощо. Зокрема, зазначено, що діяльність державних акціонерних товариств та державних холдингових компаній, єдиним засновником та акціонером яких є держава в особі уповноважених державних органів, регулюється саме цим Законом, з урахуванням особливостей, передбачених спеціальними законами.

У сфері здійснення *державного контролю* було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності» від 2 квітня 2008 року № 297²⁵⁶, якою, зокрема, викладено у новій редакції положення щодо термінів проведення моніторингів, порядку подання інформації про ефективність управління корпоративними правами держави згідно з критеріями ефективності управління корпоративними правами держави, визначеними відповідно до статі 7 Закону України «Про управління об'єктами державної власності».

Але, назагал, аналізована сфера залишається однією з найпроблемніших з доктринальної точки зору, адже чітких критеріїв класифікації суб'єктів саме для цілей публічного сектору на підприємства, установи та організації досі не вироблено. Ця проблема відзначалася і при роботі над проектом Концепції реформування публічної адміністрації в Україні.

2.9. КОНТРОЛЬ ЗА ПУБЛІЧНОЮ АДМІНІСТРАЦІЄЮ, В ТОМУ ЧИСЛІ ЗОВНІШНІЙ

Внутрішній адміністративний контроль, в тому числі фінансовий

Серед загальних проблем організації та діяльності публічної адміністрації в Україні є також слабкість функції внутрішнього адміністративного контролю. Його неефективність проявляється у дуже вузькій компетенції контрольно-ревізійних підрозділів

²⁵⁵ Закон України «Про акціонерні товариства» від 17.09.2008 № 514-VI.

²⁵⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності» від 02.04.2008 № 297.

міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а також у відсутності у більшості органів влади обов'язку щодо контролю за дотриманням правил професійної етики та антикорупційного законодавства їх працівниками. Так, для контрольно-ревізійних підрозділів органів виконавчої влади характерною є реалізація своїх повноважень лише щодо перевірки законності використання коштів, стану збереження та порядку використання закріпленого за органом майна, правильності бухгалтерського обліку тощо. Практично жоден структурний підрозділ в міністерствах та інших ЦОВВ не опікується питаннями аудиту адміністративної діяльності органу, тобто перевірки ефективності функціонування органу загалом, а також по окремих компонентах (напрямах), ефективності реалізації бюджетних програм – досягнення належних результатів (цілей) при оптимальному використанні публічних ресурсів.

Навіть Рахункова палата (яка, щоправда, здійснює зовнішній контроль), називаючи свій аудит «аудитом ефективності», все ж констатує в основному факти різноманітних фінансових порушень та неефективного використання коштів через необґрунтовані управлінські рішення, неповноту нормативно-правового забезпечення, недоліки в плануванні тощо²⁵⁷.

Тому заслуговує на підтримку ідея розвитку функцій: адміністративного аудиту, а також службових (дисциплінарних) розслідувань, зокрема, в частині протидії корупції та шахрайству. В цьому контексті важливим є нормативне закріплення належної самостійності підрозділів внутрішнього фінансового контролю та протидії корупції. Це стосується незалежності керівників підрозділів, яка може досягатися їх призначенням на певний строк та законодавчими гарантіями від безпідставного дострокового звільнення; закріпленням самостійності керівників таких підрозділів у вирішенні питань добору кадрів, формуванні структури підрозділу, плануванні діяльності. Важливою є процедурна самостійність працівників таких підрозділів у прийнятті рішення щодо проведення службового розслідування стосовно будь-якого працівника органу. На жаль, на сьогодні ситуація є протилежною: контрольно-ревізійні підрозділи міністерств та інших ЦОВВ повністю залежать від керівника органу як у питанні призначення на посаду, так і в плануванні діяльності,

²⁵⁷ Див., наприклад, Звіт Рахункової палати за 2007 рік / http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article?art_id=1146426&cat_id=32826#_8

у прийнятті рішення про проведення позапланового контрольного заходу (який потребує окремого наказу міністра) тощо²⁵⁸.

В цьому контексті на особливу увагу заслуговує схвалення нової редакції *Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю*²⁵⁹. Цікавими і для практичного впровадження, і для подальшого наукового опрацювання питання є викладені підходи щодо «органів державного та комунального сектору», до яких віднесені міністерства, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, інші розпорядники бюджетних коштів; державні і комунальні підприємства, установи та організації; акціонерні, холдингові компанії, інші суб'єкти господарювання, у статутному фонді яких частка державної або комунальної власності перевищує 50 відсотків чи становить величину, яка забезпечує державі або органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів; державні цільові фонди; інші підприємства, установи та організації, які отримують бюджетні кошти, кредити, залучені державою або під державні гарантії, чи міжнародну технічну допомогу, використовують кошти, що залишаються у їх розпорядженні у разі надання їм податкових пільг, державне чи комунальне майно (далі – державні фінанси) лише під час провадження ними діяльності з використання державних фінансів.

Концепція передбачає вирішення питань організації та функціонування державного внутрішнього фінансового контролю в системі органів державного і комунального сектору шляхом: визначення понятійної бази державного внутрішнього фінансового контролю; проведення аналізу системи державного внутрішнього фінансового контролю; визначення основних завдань з реформування системи державного внутрішнього фінансового контролю; визначення стратегічних напрямів та основних етапів розвитку державного внутрішнього фінансового контролю. При цьому базовим принципом державного внутрішнього фінансового контролю визначено чітке розмежування внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту.

Основою внутрішнього контролю (за термінологією ЄС – фінансове управління і контроль) є відповідальність керівника за управління та

²⁵⁸ Див.: Порядок здійснення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади внутрішнього фінансового контролю, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 22.05.2002 №685.

²⁵⁹ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю та затвердження плану заходів щодо її реалізації на період до 2015 року» від 22 жовтня 2008 № 1347-р.

розвиток органу в цілому. До основних функцій керівника належить планування та організація діяльності, створення адекватної структури внутрішнього контролю, нагляд за реалізацією внутрішнього контролю та управління ризиками для досягнення впевненості в межах розумного в тому, що мета і цілі органу будуть досягнуті, а рішення, включаючи фінансові, виконуватимуться з урахуванням принципів законності, економічності, ефективності, результативності та прозорості. Керівник відповідає за всі дії та процеси в органі, в тому числі за внутрішній контроль, який не обмежується лише фінансовими аспектами діяльності органу.

Внутрішній контроль – інструмент управління, що дає змогу керівництву органів державного і комунального сектору перевірити стан виконання завдань органу. Метою цього процесу є забезпечення достатньої впевненості керівництва зазначених органів у досягненні належного рівня економії, ефективності та результативності відповідно до завдань органів; достовірності фінансової, статистичної і управлінської звітності; у виконанні встановлених законодавством та керівництвом норм і правил; належному захисті активів від втрат (далі – досягнення мети). Отже, внутрішній контроль – це управлінський контроль, який допомагає керівництву в управлінні та виконанні завдань на постійній основі, тому внутрішній контроль не повинен розглядатися як окрема система органів державного і комунального сектору. Внутрішній контроль також повинен давати змогу викладати управлінське судження та виявляти ініціативу з метою підвищення ефективності та результативності діяльності, а також зниження витрат.

Внутрішній аудит – діяльність із надання незалежних та об'єктивних гарантій (забезпечення впевненості в межах розумного у досягненні органами державного і комунального сектору мети та функціонуванні системи управління у спосіб, який максимально знижує ризик шахрайства, марнотратства, допущення помилок чи нерентабельності) і консультацій. Метою внутрішнього аудиту є надання незалежних та об'єктивних рекомендацій і консультацій, спрямованих на удосконалення діяльності органів державного і комунального сектору, підвищення ефективності процесів управління, сприяння досягненню мети такими органами. Внутрішній аудит може проводитися централізовано – органами державної контрольно-ревізійної служби та децентралізовано – уповноваженим самостійним підрозділом, підпорядкованим безпосередньо керівництву органу дер-

жавного чи комунального сектору, але функціонально незалежним від нього, в самому органі або в межах його системи управління.

Інспектування – подальший контроль за використанням і збереженням фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяття зобов'язань, станом і достовірністю бухгалтерського обліку та фінансової звітності органів державного і комунального сектору з метою виявлення недоліків і порушень. Інспектування здійснюється у формі ревізій і перевірок та повинно забезпечувати виявлення фактів порушення законодавства, встановлення винних у їх допущенні посадових та матеріально відповідальних осіб. Відмінністю інспектування від внутрішнього аудиту є фіскальна спрямованість – за його результатами керівництву органів державного і комунального сектору, контроль за діяльністю яких здійснювався, пред'являються вимоги, а не надаються рекомендації.

Централізоване інспектування здійснюється органами державної контрольно-ревізійної служби, децентралізоване – контрольно-ревізійними підрозділами або іншими уповноваженими підрозділами (посадовими особами) міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та їх органів у межах системи управління кожного з таких міністерств, органів.

На даний час в Україні внутрішній аудит не здійснюється. Фактично в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади функціонують контрольно-ревізійні підрозділи, але їх діяльність не може ототожнюватися з проведенням внутрішнього аудиту згідно з нормами і правилами ЄС. Основою державного внутрішнього фінансового контролю, що здійснюють органи державної контрольно-ревізійної служби (одночасно з різними видами аудиту) та контрольно-ревізійні підрозділи центральних органів виконавчої влади, є інспектування. Такий контроль за діяльністю органів державного і комунального сектору спрямований переважно на виявлення правопорушень і притягнення винних в їх вчиненні осіб до відповідальності, а не на оцінку результатів, досягнутих в управлінні державними фінансами.

Потреба в інспектуванні на сьогодні зумовлена надзвичайно низьким рівнем фінансової дисципліни у бюджетній сфері та в державному секторі економіки, відсутністю системного внутрішнього контролю та децентралізованого внутрішнього аудиту в органах державного і комунального сектору.

Проте проведення інспектування через значний проміжок часу (інколи через два-три роки) після прийняття управлінського рішення та здійснення операцій з державними фінансами ускладнює, а в багатьох випадках унеможливорює, усунення фінансових порушень та їх наслідків. Контрольно-ревізійні підрозділи центральних органів виконавчої влади за результатами проведення контрольних заходів недостатньо активно впливають на прийняття управлінських рішень керівниками органів державного і комунального сектору, а також не приділяють належної уваги проведенню оцінки стану фінансового управління.

У міністерстві фінансів більшості країн ЄС функціонує підрозділ (центральный директорат), який відповідає за гармонізацію фінансового управління і контролю та внутрішнього аудиту. У деяких країнах до складу міністерства фінансів входить два окремих централізованих підрозділи – гармонізації фінансового управління і контролю та гармонізації внутрішнього аудиту. Завданням підрозділу гармонізації фінансового управління і контролю є надання міністру фінансів допомоги у визначенні напрямку, за яким повинна здійснюватися державна фінансова політика та вдосконалюватися система фінансового управління і контролю. Завданням централізованого підрозділу гармонізації внутрішнього аудиту є розроблення рекомендацій, інструкцій, методик проведення внутрішнього аудиту, а також надання внутрішнім аудиторам органів державного і комунального сектору консультацій з питань застосування відповідних стандартів. Крім того, підрозділ забезпечує створення надійної та сталої структури внутрішнього аудиту в органах державного управління. Однією з функцій, яку здійснює централізований підрозділ гармонізації, є підготовка щорічних звітів про функціонування системи внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в органах державного і комунального сектору. В Україні не утворено орган гармонізації фінансового управління і контролю та внутрішнього аудиту.

Системи державного внутрішнього фінансового контролю країн Західної Європи мають різний рівень централізації – від централізованого попереднього контролю на рівні казначейства або окремого контролюючого органу в системі органів виконавчої влади до розподілення відповідальності за здійснення контролю між керівниками органів державного і комунального сектору з одночасним залученням підрозділів внутрішнього аудиту в кожному з таких органів. Сучасне державне управління у розвинутих

країнах удосконалюється з метою децентралізації систем контролю, інтегрованих з управлінням програмами та діяльністю.

В Україні, як і в окремих країнах Східної Європи, переважає централізована модель державного внутрішнього фінансового контролю з елементами децентралізованої – в частині здійснення попереднього контролю.

У зв'язку з наявністю у вітчизняному законодавстві прогалин тривалий час залишалися поза державним фінансовим контролем окремі важливі для держави сфери діяльності. Це, зокрема, стосується формування і виконання дохідної частини бюджетів усіх рівнів; діяльності таких органів державного і комунального сектору, як державні та комунальні підприємства, акціонерні, холдингові компанії, інші суб'єкти господарювання, у статутному фонді яких більш як 50 відсотків акцій (часток, паїв) належить державі та суб'єктам комунальної власності, інші підприємства, установи та організації, які використовують державне та комунальне майно; цільового використання коштів, що залишаються у розпорядженні суб'єктів підприємницької діяльності у разі надання їм податкових пільг; формування і використання коштів та майна державних цільових фондів. Крім того, бюджетні кошти, які на момент перерахування з рахунків бюджетних установ за договорами цивільно-правового характеру втрачають статус бюджетних, переходять у розряд непідконтрольних для інспектування.

Органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади, незважаючи на надані повноваження, майже не здійснюють внутрішній аудит, на відміну від країн ЄС, де органи місцевого самоврядування (муніципалітети) утворюють служби внутрішнього аудиту або наймають приватних аудиторів. Не здійснюється незалежний фінансовий контроль (аудит) ефективності реалізації економічних і соціальних проектів, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями. Система державного внутрішнього фінансового контролю в Україні не має достатнього наукового, інформаційно-технічного та кадрового забезпечення в частині впровадження в практику сучасного вітчизняного та зарубіжного досвіду, розроблення та реалізації новітніх інформаційно-програмних проектів, задоволення потреб у підготовці кадрів та підвищенні їх кваліфікації.

У Концепції визначені основні завдання з реформування системи державного внутрішнього фінансового контролю, серед яких зокрема є:

- визначення з урахуванням сучасних умов розвитку України та норм і правил ЄС нових засад організації державного внутрішнього фінансового контролю, що базується на відповідальності керівника;

- створення єдиного правового поля для розвитку системи державного внутрішнього фінансового контролю як складової частини державного управління та внесення відповідних змін до законодавства. Чітке визначення на законодавчому рівні суті державного внутрішнього фінансового контролю дасть змогу оптимізувати і збалансувати організаційні структури контролю, відокремити підрозділи з інспектування від підрозділів внутрішнього аудиту, а підрозділи внутрішнього аудиту – від внутрішнього контролю, та не допустити дублювання контрольних функцій. Це сприятиме зміні пріоритетів – від інспектування із застосуванням санкцій за допущені правопорушення до внутрішнього контролю, спрямованого на запобігання правопорушенням, і надання внутрішніми аудиторами незалежних та об'єктивних рекомендацій, навіть зі збереженням органу централізованого внутрішнього аудиту;

- утворення служб внутрішнього аудиту органами державного і комунального сектору, зокрема міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, іншими розпорядниками бюджетних коштів (за рішенням головного розпорядника), державними цільовими фондами;

- правове забезпечення гарантування незалежності, соціального захисту і відповідальності внутрішніх аудиторів органів державного і комунального сектору;

- визначення з урахуванням європейського досвіду методології здійснення внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту з метою деталізації та уніфікації контрольних процедур, затвердження Кодексу етики внутрішнього аудитора.

Отже, втілення зазначеної Концепції може мати значний позитивний вплив на підвищення ефективності діяльності публічного сектору загалом і публічної адміністрації зокрема. При цьому, на наш погляд, при розбудові підрозділів внутрішнього контролю може враховуватися і позитивний досвід США, де в так званих «офісах генеральних інспекторів» (а таких офісів є понад 60 – у різних міністерствах і агенціях) поєднуються три функції: аудиту, розслідувань (насамперед, антикорупційних) та інспектування (аналог нашої контрольно-ревізійної роботи). А одне з найважливіших питань, що потребують вирішення при розвитку функцій внутрішнього контролю – це забезпечення достатньої

незалежності відповідних структурних підрозділів та їх працівників від політичного та іншого керівництва органу (міністерства тощо).

Парламентський контроль

На виконання конституційних вимог щодо підконтрольності й підзвітності Уряду Верховній Раді положеннями прийнятого у грудні 2006 – січні 2007 років Закону «Про Кабінет Міністрів України»²⁶⁰ запроваджувалася низка механізмів парламентського контролю за діяльністю Уряду. Так, в розвиток положень Конституції згідно зі статтями 36, 37 Закону Уряд і його члени мали надавати відповіді на звернення чи запит народних депутатів та організовувати розгляд звернень комітетів і тимчасових комісій парламенту з питань урядової діяльності. Відповіді на такі звернення чи запити повинні підписуватися Прем'єр-міністром чи іншим членом Уряду, якому вони адресувались. Стаття 38 Закону передбачала відведення часу для відповідей членів Уряду на письмові або усні запитання народних депутатів в межах компетенції Уряду та ЦОВВ («година запитань до уряду»). Дані положення без суттєвих змін було відображено у новоприйнятій у 2008 році редакції Закону «Про Кабінет Міністрів України»²⁶¹. Законодавча фіксація інституту «години запитань до Уряду» знайшла нормативну деталізацію на рівні парламентського Регламенту. Про важливість даного питання свідчать спроби внесення відповідних змін до прийнятого в 2008 році Тимчасового регламенту Верховної Ради: так, постановою від 3 червня 2008 року було прийнято за основу проект відповідних змін²⁶². Зазначені зміни засвідчили спробу демократизації порядку проведення «години запитань». Так, було усунено невинуватий поділ запитань (а отже, й відведеного на них часу) на ті, що стосуються Голови Уряду, та призначені іншим членам Кабінету Міністрів, а також було збільшено час на дані запитання. Так, новими змінами пропонувалося встановити час на запитання до членів уряду від опозиційних фракцій та відповіді на них – до 30 хвилин і так само на запитання народних депутатів до членів Уряду (незалежно від їх фракцій) – до 30 хвилин. Нові зміни передбачали усунення обмежень для опозиційних фракцій щодо лише одного письмового запитання до

²⁶⁰ Ст. 38 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 21.12.2006 № 514-V.

²⁶¹ Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 16.05.2008 № 279-VI.

²⁶² Постанова Верховної Ради України «Про прийняття за основу проекту Постанови Верховної Ради України про внесення змін до Тимчасового регламенту Верховної Ради України» від 03.06.2008 № 315-VI.

Прем'єр-міністра і одного письмового запитання до інших членів уряду. Було також усунено інші не виправдано запропоновані обмеження, зокрема, щодо максимальної кількості запитань (п'ять запитань) від парламентської більшості та опозиції; для опозиційних фракцій гарантовано право на одне усне або одне письмове запитання до будь-кого з членів Кабінету Міністрів України, а не лише до Прем'єр-міністра.

Певні очікування щодо зазначеного інституту є зрозумілими, адже пов'язані з можливістю постійного діалогу між фракціями меншості і Урядом²⁶³. Водночас досвід застосування зазначеного механізму парламентського контролю виявив низку проблем, зокрема, істотна політизація спілкування опозиції з Урядом в умовах можливості представників більшості задавати власні запитання – фактично спричинила внутрішньопарламентські суперечки між коаліцією та меншістю, що не сприяло розгляду питань соціально-економічного життя держави «по суті». За словами народного депутата від опозиції А. Кінаха, перше проведення у парламенті нового скликання «години запитань до Уряду» стало «стандартною піар-акцією», що суттєво знизило її результативність. На думку народного обранця, жодних серйозних обговорень проблеми щодо росту інфляції та енергетики обговорено не було. Народний депутат наголосив, що проведення наступних годин запитань до уряду в парламенті повинно бути більш результативним: проходити більш прагматично і підготовлено, давати відповіді на актуальні питання соціально-економічного розвитку²⁶⁴.

Отже, стає зрозумілою безпосередня залежність ефективності даного різновиду парламентського контролю від загального рівня правової культури депутатського корпусу: якщо народні депутати будуть готові піднятися над рівнем вузькопартійних інтересів та сприймати критику – механізм «години запитань» може стати досить ефективним.

На жаль, інші інструменти парламентського контролю за виконавчою владою також здебільшого використовувалися для політичної боротьби. Це стосується не лише запитів та звернень народних депутатів України, утворюваних тимчасових слідчих комісій, але й частково діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, та меншою мірою – діяльності Рахункової палати України²⁶⁵.

²⁶³ <http://www.pravda.com.ua/news/2008/4/9/74393.htm>

²⁶⁴ «Години запитань до Уряду» в парламенті мають бути більш результативними» – Анатолій Кінах // Веб-сайт українського союзу промисловців і підприємців. – 11.04.2008 (<http://www.uspp.org.ua/news/200.html>).

²⁶⁵ Звіт Рахункової палати України за 2008 рік // Джерело в Інтернеті – http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article/main?art_id=1497434&cat_id=32826.

Судовий контроль

Адміністративні суди є однією з важливих передумов верховенства права, ефективного захисту прав і свобод людини і громадянина, юридичних осіб, інтересів суспільства і держави. Сутність сучасного адміністративного судочинства потребує кардинальної зміни психології судді. Воно здатне поставити суб'єкта владних повноважень на один щабель із громадянином і зобов'язати його довести у суді правомірність своїх дій. Підтвердженням цього є досвід як країн з усталеною демократією (Німеччина, Франція, Швейцарія та інші), так і тих, що лише недавно звільнились від тоталітаризму (Болгарія, Естонія, Литва, Латвія, Польща). Саме тому розбудова системи адміністративних судів є одним із пріоритетних завдань держави Україна. На ці обставини вказують положення пункту 13.1 Резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи від 5 жовтня 2005 р. № 1466 (2005), де йдеться про необхідність надати «судовій системі усі необхідні ресурси, особливо для функціонування адміністративних судів»²⁶⁶.

Останнім часом факти тиску на суддів і втручання в діяльність судів набули системного та відвертого характеру, зокрема при розгляді судами справ, формуванні суддівського корпусу, призначенні суддів на адміністративні посади, вирішенні питань про відповідальність суддів. Грубо порушується визначений законом порядок притягнення суддів до відповідальності в частині встановлення її підстав, строків притягнення до неї, забезпечення суддям, стосовно яких вирішується питання про відповідальність, можливості вжити передбачених законом заходів щодо свого захисту. У діяльності суб'єктів, до компетенції яких належить вирішення питань про відповідальність суддів, у деяких випадках вбачається упереджений підхід та намагання вчинити розправу над суддями за їхню професійну діяльність²⁶⁷.

Детальна увага питанням адміністративної юстиції приділяється в спеціальних розділах цієї Доповіді.

²⁶⁶ Звернення Ради суддів адміністративних судів України, президії Вищого адміністративного суду України до Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, Голови Верховного Суду України та в. о. Голови Вищої ради юстиції України від 15 січня 2007 р. // <http://www.vasu.gov.ua/ua/news_vasu.html?_m=publications&_t=rec&id=405&fp=131>

²⁶⁷ Звернення Пленуму Вищого адміністративного суду України до Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Ради суддів України, Генеральної прокуратури України та Державної судової адміністрації України від 14 листопада 2008 р. // <http://www.vasu.gov.ua/ua/news_vasu.html?_m=publications&_t=rec&id=829&fp=1>.

Громадський контроль

Серед ухвалених в аналізований період актів законодавства України заслуговує на особливу увагу прийнята у листопаді 2008 року Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади»²⁶⁸, де набуло нормативного закріплення поняття громадської експертизи та процедури сприяння її проведенню інститутами громадянського суспільства.

Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади визначається як складова механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі.

Також визначене поняття експертних пропозицій – пропозиції, підготовлені інститутом громадянського суспільства за результатами проведеної громадської експертизи (далі – експертні пропозиції), враховуються органом виконавчої влади під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня, вирішення питань поточної діяльності.

При надходженні експертних пропозицій орган виконавчої влади повинен розмістити їх у тижневий строк на веб-сайті установи, а також розглянути їх на найближчому засіданні колегії за участю представників інституту громадянського суспільства, що проводив громадську експертизу. У разі коли колегію не утворено, експертні пропозиції розглядає керівник органу виконавчої влади у двотижневий строк за участю представників інституту громадянського суспільства, що проводив громадську експертизу.

У десятиденний строк орган виконавчої влади зобов'язаний поінформувати у письмовому вигляді інститут громадянського суспільства, що проводив громадську експертизу, про результати розгляду експертних пропозицій з одночасним розміщенням відповідної інформації у засобах масової інформації та (або) на власному веб-сайті.

²⁶⁸ Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади від 05.11.2008 р. № 976.

І хоча наша організація не належала для прихильників розробки та прийняття даного Порядку, сподіваємося, що цей документ зможе допомогти громадськості брати активнішу участь у прийнятті публічних рішень та здійсненні контролю за владою.

2.10. ПОЛІТИКО-ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

Інституційне забезпечення

Дії влади в цій сфері в цілому можна охарактеризувати як незадовільні. Впродовж 2007–2008 років в Уряді була відсутня посада окремого члена Уряду, відповідального за проведення адміністративної реформи. Натомість, фактично три міністерства (Мін'юст, Мінекономіки, Міністерство регіонального розвитку та будівництва) паралельно проводили роботи у сфері адміністративної реформи. Також активність демонструвала Голодержслужба, зокрема, в частині розробки (доопрацювання) законодавства про державну службу, проведення функціональних горизонтальних обстежень органів виконавчої влади.

Таким чином, можна констатувати, що влада проводить певну діяльність у напрямку адміністративної реформи. Проте паралельні розробки кількох міністерств та інших центральних органів виконавчої влади навряд чи є найефективнішим форматом проведення такої роботи. Відсутність єдиного координуючого центру породжує проблеми у виробленні єдиного бачення адмінреформи, розпорошує інтелектуальні зусилля та матеріальні ресурси та призводить до нездорової конкуренції. Всі ці фактори, ясна річ, віддаляють проведення реального адміністративного реформування.

Прикметно відзначити, що протягом 2007–2008 років тривалий час без керівництва залишався і структурний підрозділ Секретаріату Кабінету Міністрів України, відповідальний за ці питання – Управління адміністративної реформи.

Діяльність Президента у цьому напрямку також не відзначається особливою продуктивністю. Чи не єдиним кроком, що заслуговує на увагу в цьому контексті, можна назвати створення відповідно до Указу

Президента²⁶⁹ Національної ради з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Створення Указом Президента Національної ради з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, на перший погляд, заслуговує на позитивну оцінку, оскільки діяльність даного органу покликана сприяти виробленню узгодженої позиції у органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань стратегії регіонального розвитку, державного будівництва. Проте цим самим Указом було ліквідовано Національну раду з питань державного управління та місцевого самоврядування і Раду міських голів, завданнями яких була робота майже над аналогічними питаннями, над якими нині має працювати і новостворена Рада. Відтак, як і очікувалося, ліквідація одного органу (чи двох) і створення іншого з подібною компетенцією, але іншою назвою, на жаль, не дали поштовху адміністративній реформі.

Програмно-концептуальне забезпечення

Низька результативність заходів у сфері адміністративної реформи не в останню чергу зумовлена також відсутністю сучасного політичного бачення даної сфери державної політики. Про потреби оновлення Концепції адміністративної реформи вже йшлося у попередній доповіді за 2005–2006 роки. Відтак і основні напрямки роботи над новим програмним документом залишалися незмінними. Виняток становило хіба що відокремлення роботи над територіальною публічною адміністрацією (починаючи від місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою і закінчуючи регіональним самоврядуванням) з предмету проекту Концепції реформування публічної адміністрації. На наш погляд, це швидше негативна тенденція, адже таким чином стало значно складніше випрацювати системне бачення розвитку публічної адміністрації в Україні.

Але якщо у 2007 році більшість робіт у сфері адміністративної реформи були майже зупинені, то у 2008 році процеси дещо активізувалися. Певні потуги з просування адміністративної реформи робилися Національною комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права (робочою групою комітету з реформи публічної адміністрації) та робочою групою, створеною відповідно

²⁶⁹ Указ Президента України «Про Національну раду з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування» від 21.02.2008 № 149.

до розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 березня 2008 р. № 531. Таким чином, різні інституції, хоча і в майже однакових персональних складах, працювали над *проектом Концепції реформування публічної адміністрації в Україні*.

Проте і до кінця 2008 року зазначений документ ухвалений офіційно не був.

Зважаючи на важливе наукове значення проекту Концепції реформування публічної адміністрації пропонуємо його текст для ознайомлення (див. Додаток № 2).

Варто також відзначити, що протягом 2007–2008 років було проведено велику кількість публічних заходів, присвячених обговоренню різних аспектів реформи публічної адміністрації та проекту Концепції загалом. Зокрема можна згадати:

30 січня 2007 року в Одесі відбувся круглий стіл «Перспективи реформування місцевого самоврядування в Україні», на якому було представлено та обговорено Зелену книгу «Реформа публічної адміністрації в Україні: місцевий та регіональний рівні». Захід організовано Центром політико-правових реформ спільно з ОМГО «Лицем до лица» та Одеським регіональним інститутом державного управління НАДУ за підтримки Фонду Євразія.

27 лютого 2007 року у Дніпропетровську відбувся круглий стіл «Перспективи реформування місцевого самоврядування в Україні», на якому було представлено та обговорено Зелену книгу «Реформа публічної адміністрації в Україні: місцевий та регіональний рівні». Захід організовано Центром політико-правових реформ спільно з Дніпропетровським регіональним інститутом НАДУ.

15–17 червня 2007 року в Одесі відбулася V Національна науково-теоретична конференція: «Українське адміністративне право: сучасний стан і перспективи реформування». Центр політико-правових реформ виступив співорганізатором даного заходу. Експерти ЦППР представили доповіді з загальної проблематики реформування адміністративного права, розвитку адміністративно-процедурного законодавства, адміністративної юстиції та адміністративної відповідальності.

6 липня 2007 року Міністерство юстиції України та Центр політико-правових реформ за підтримки Координатора проектів ОБСЄ в Україні та Німецького фонду міжнародного правового співробітництва провели *круглий стіл на тему «Перспективи запро-*

вадження в Україні адміністративного порядку відшкодування шкоди, завданої органами публічної адміністрації».

29 листопада – 1 грудня 2007 року відбулась науково-практична конференція «Актуальні проблеми адміністративного права» (Буймерівка, Сумська область), організована Центром політико-правових реформ спільно з Координатором проектів ОБСЄ в Україні, Інститутом держави і права ім. В. М. Корецького НАН України та Національною юридичною академією ім. Ярослава Мудрого.

5 червня 2008 року в Києві відбулась конференція на тему «Рформа державного управління в Україні – досвід, виклики, ризики», організована Головдержслужбою України та проектом міжнародної технічної допомоги DANIDA. У ході конференції були розглянуті питання: реформи державної служби України; функції та ролі Урядового Секретаріату в реалізації реформ; розвитку публічного права в Україні; аналіз політики – шлях до якісного публічного рішення та ін.

11 грудня 2008 року відбувся круглий стіл з обговорення проекту Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, організований Секретаріатом Кабінету Міністрів України та проектом міжнародної технічної допомоги DANIDA.

2.11. ВИДАННЯ (ПУБЛІКАЦІЇ)

В першу чергу, звичайно, хотілося б наголосити на основних публікаціях Центру політико-правових реформ:

- Адміністративне деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / Автор-упорядник О.А. Банчук. – К.: Книги для бізнесу, 2007. – 912 с.
- Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар: У 2 т. / За заг. ред. Р.О. Куйбіди. – К.: Книги для бізнесу, 2007. – Том 1. – 552 с.; Том 2. – 728 с.
- Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. Тимощука В.П., Школика А.М. – К.: Конус-Ю, 2007. – 735 с.
- Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2005-2006 роки) / За заг. ред. Н.В.Александрової, І.Б.Коліушка. – К.: Конус-Ю, 2007. – 96 с.
- Школик А.М. Порівняльне адміністративне право: Навчальний посібник для юридичних факультетів та факультетів міжнародних відносин. – Л.: ЗУКЦ, 2007. – 308 с.

Також протягом 2007–2008 років вийшли чимало інших видань з адміністративно-правової тематики, серед яких:

2007

- Адміністративна юрисдикція в АПК України: Навчальний посібник / Під ред. В.К. Шкарупи. – К.: Магістр-XXI століття, – 2007. – 688 с.
- Адміністративне право України: навч. посібник / За заг. ред. Т. О. Коломoeць. – К.: Істина, 2007. – 216 с.
- Адміністративне право. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді. За заг. ред. О. М. Пасенюка – К.: Істина, 2007. – 608 с.
- Демократичні стандарти професійного навчання та діяльності публічних службовців: теорія, практика: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. 22 берез. 2007 р.: у 2 ч. / за наук. ред. П. І. Шевчука. – Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2007. – Ч. 1. – 436 с.; Ч. 2. – 524 с.

- Дерещ В.А. Органи виконавчої влади України та управлінські відносини. Монографія. – К.: ТОВ “Юридична думка”, 2007. – 180 с.
- Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / Авер’янов В. Б., Дерещ В. А., Школик А. М. та ін. / За заг. ред. В.Б. Авер’янова. – К.: Юстініан, 2007. – 228 с.
- Інформаційно-аналітичне забезпечення органів місцевої влади: навч. посіб. / за заг. ред. В.М. Дрешпака. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 160 с.
- Кадрова політика і державна служба: терміни, поняття, схеми, афоризми, бібліографія: Словник-довідник / Укладач О. П. Якубовський. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2007. – 138 с.
- Кодекс України про адміністративні правопорушення: Науково-практичний коментар / Р.А. Калужний, А.Т. Комзюк, О.О.Погрібний та ін. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2007. – 781 с.
- Колодій А.М., Олійник А.Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні. Підручник. 2-е вид., перероб і доп. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 504 с.
- Лазор О. Д., Шелепницька І. П. Публічна самоврядна влада в Республіці Італія та Україні: Монографія. – К.; Львів: ПАРАПАН, 2007. – 144 с.
- Муніципальний менеджмент: навч. посіб. / за наук. та заг. ред. Ю. П. Шарова. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 350 с.
- Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права та європейський адміністративний простір (науково-інформаційне видання). – К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007. – 88 с.
- Синергетичні засади державного управління в умовах реформ: монографія / за заг. ред. С. М. Сербогіна. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2007. – 194 с.
- Стеценко С.Г. Адміністративне право України: Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2007. – 624 с.
- Стратегія реформування системи державного управління на засадах демократичного врядування : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 31 травня 2007 р.). Т.3. -К.: НАДУ, 2007. – 364 с.
- Стратегія реформування системи державного управління на засадах демократичного врядування: матер. наук.-практ. конф. за

міжнар. участю (Київ, 31 травня 2007 р.). Т.4. -К.: НАДУ, 2007. – 346 с.

- Сучасні технології професійного навчання державних службовців. Практикум: Навчально-методичний посібник / За ред. М. М. Іжі, С. К. Хаджирадевої. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2007. – 88 с.

- Тенденції та перспективи розвитку державно-управлінських відносин: матеріали наук. – практ. конф., 6 груд. 2007 р. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2008. –176 с.

- Управління за результатами діяльності в місцевих органах влади: Методичний посібник / За ред. В.М.Гната. – К.: Світовий банк, 2007. – 80 с.

- Цветков В.В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика: / В.В.Цветков. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка»», 2007. – 336 с.

- Як поліпшити якість муніципальних послуг і розширити участь громадськості в управлінні містом за допомогою методу звітних карток: навч. посіб. – К.: Світовий банк, 2007. – 96 с.

- Якубовський О.П. Магістерська робота в галузі знань «Державне управління». Вимоги до підготовки, оформлення та порядку захисту: Навчально-методичний посібник. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2007. – 126 с.

2008

- Адміністративне право. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правовий механізм реалізації та захисту”. За заг. ред. В.Б. Авер’янова. – Д.: Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького НАН України; Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2008. – 588 с.

- Адміністративне право України: Навч. Посібник / За ред. Т. О. Коломосьць, Г.Ю. Гулевської – К.: Істина, 2008. – 216 с.

- Адміністративне право. Розвиток демократичних засад державного управління в Україні: проблеми адміністративно-правового забезпечення. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2008. – 46 с.

- Адміністративне право: навч. посібник / О. І. Остапенко, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів, Р. В. Кісіль; М-во освіти і науки України, Львівський держ. ун-т внутрішніх справ. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 536 с.

- Бобровська О. Ю. Корпоративне управління в місцевому самоврядуванні: монографія / О.Ю. Бобровська. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2008. – 284 с.
- Брудний В., Крупник А., Орловський О. Типовий регламент органу самоорганізації населення міста Одеси / Одеськ. суспільн. ін-т соціальн. технологій. – Одеса: Хоббіт Плюс, 2008. – 67 с.
- Бут В. В., Воронкова В. Г. Адміністративне право: Методичний посібник для студ. ЗДІА: Методичний посібник / ЗДІА. – Запоріжжя: ЗДІА, 2008. – 89 с.
- Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (4 квіт. 2008 р. м. Львів): у 2 ч. / за наук. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева. – Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2008. – Ч. 1. – 564 с.; Ч. 2. – 428 с.
- Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
- Державна кадрова політика: теоретико-методологічне забезпечення : монографія / за заг. ред. В.М.Олуйка. – К.: НАДУ, 2008. – 418 с.
- Зозуля О.І. Секретаріат Президента України: нормативно-правові засади організації та діяльності: монографія / За ред. О. В. Марцеляка. – Х.: Харків юридичний, 2008. – 304 с.
- Іжа М.М., Пахомова Т.І., Різникова Я.О. Організаційно-правові засади державного управління: Навчальний посібник. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. – 308 с.
- Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навч. посіб. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.
- Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України – К.: Атіка, 2008. – 416 с.
- Куйбіда В.С., Куйбіда М.С., Бабінова О.О. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку місцевої демократії. – Хмельницький: ХУУП, 2008. – 468 с.
- Макаренко А.В. Адміністративне право. Загальна частина : навчально-метод. посібник для самост. вивч. дисципл. – К. : КНЕУ, 2008. – 264 с.
- Мосьондз С.О. Адміністративне право України (у визначеннях та схемах): навч. посіб.. – К. : Атіка, 2008. – 272 с.

- Науково-документальна збірка до 90-річчя запровадження державної служби в Україні / Упоряд. А. Вишневецький. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку держ. служби, 2008. – 124 с.
- Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України. В 2-хх тт.. Том 1 (вид 2-ге, змін. та доп.) / За заг. ред. В. К. Матвійчука, Хар І. О. – К.: Алерта, КНТ, 2008 – 787 с.; Том 2 – 752 с.
- Практичний посібник сільського, селищного голови / уклад. В. Ф. Золотарьов. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2008. – 492 с.
- Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: у двох книгах / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка; / Книга друга: Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві / Відп. ред. В.Б. Авер'янов. – К.: Конус-Ю, 2008. – 314 с.
- Серант А. Зв'язки з громадськістю у системі місцевих органів влади: монографія. – Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2008. – 200 с.
- Сталий розвиток територіальної громади: управлінський аспект / за заг. ред. Ю. О. Куца, В. В. Мамонової. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2008. – 236 с.
- Судова практика Вищого адміністративного суду України 2006-2008 / За заг. ред. Пасенюка О.М. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 416 с.

2.12. ДОДАТКИ

ДОДАТОК 1.

Проект²⁷⁰

КОНЦЕПЦІЯ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ

1.	Визначення термінів, що вживаються у Концепції
2.	Мета, основні завдання та принципи реформи публічної адміністрації
3.	Сучасний стан публічної адміністрації та передумови її реформування
4.	Напрямки реформування публічної адміністрації
4.1.	Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади
	Кабінет Міністрів України
	Міністерства
	Інші центральні органи виконавчої влади
	Конституційні органи виконавчої влади
	Незалежні регулятори
4.2.	Реформування публічної адміністрації на місцевому та регіональному рівнях
4.3.	Реформування публічної служби
4.4.	Формування, реалізація та моніторинг державної політики
	Формування та реалізація державної політики
	Нормопроекткування
	Моніторинг реалізації державної політики та внутрішній контроль (адміністративний аудит)
4.5.	Відносини публічної адміністрації з приватними особами
	Адміністративна процедура
	Адміністративні послуги
	Адміністративний нагляд і контроль
	Адміністративна відповідальність
	Електронне урядування

²⁷⁰ Один з останніх варіантів, доопрацьованих спільно Робочою групою Міністерства економіки та Секретаріатом Кабінету Міністрів України (станом на початок 2009 року).

4.6.	Контроль за публічною адміністрацією
	Судовий контроль
	Парламентський контроль
	Громадський контроль
4.7.	Публічні підприємства, установи та організації
5.	Забезпечення реалізації реформи публічної адміністрації та її етапи
	Політичне та організаційне забезпечення
	Правове забезпечення
	Кадрове забезпечення
	Наукове забезпечення
	Інформаційне забезпечення
	Фінансове забезпечення
	Етапи проведення реформи публічної адміністрації
6.	Очікувані результати реформи
	Критерії ефективності проведення реформи

1. ВИЗНАЧЕННЯ ТЕРМІНІВ, ЩО ВЖИВАЮТЬСЯ У КОНЦЕПЦІЇ

У Концепції терміни вживаються у такому значенні:

1) адміністративна послуга – це прийняття на підставі закону за зверненням фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов’язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення, інших документів, реєстрації тощо);

2) адміністративний акт – індивідуальне рішення або дія органу публічної адміністрації, спрямоване на створення, зміну чи припинення прав та обов’язків особи;

3) адміністративний договір – дво- або багатостороння угода, зміст якої становлять права та обов’язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб’єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди;

4) державна політика – стратегічні цілі розвитку держави та обумовлені ними напрями її діяльності, схвалені рішеннями уповноважених органів державної влади, формування та реалізація яких здійснюється органами виконавчої влади;

5) державна політична посада – посада в органах державної влади, яку обіймає особа за результатами виборів до органів державної влади або призначення (обрання) Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України з метою реалізації політичної програми;

6) електронне урядування – спосіб організації публічної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, що забезпечує взаємодію органів публічної адміністрації між собою та з приватними (фізичними та юридичними) особами;

7) політична відповідальність – відставка всього складу органу державної влади (колегіальна політична відповідальність) чи особи, яка обіймає державну політичну посаду (персональна політична відповідальність), внаслідок втрати політичної підтримки на підставі оцінки реалізації задекларованої політичної програми, засад державної політики;

8) політична програма – визначення цілей діяльності політичної партії, депутатської фракції у Верховній Раді України, окремого політика та способів досягнення цих цілей;

9) професійне самоврядування – це закріплені законом право та спроможність професійної спільноти (представників певної професії) самостійно вирішувати питання функціонування даної професії в межах, визначених законом через систему органів професійного самоврядування, які мають виключне право на представництво інтересів усієї професійної спільноти;

10) публічна адміністрація – органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти в публічних інтересах (виконання публічних функцій);

11) публічна інформація – інформація, яка знаходиться у володінні органів публічної адміністрації;

12) публічна служба – це професійна діяльність осіб, визначена Законами України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування»;

13) публічні кошти – кошти Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, державні кредитні ресурси, а також кошти Національного банку, державних цільових фондів, Пенсійного фонду України, фондів соціального страхування;

14) публічні підприємства, установи та організації – державні та комунальні підприємства, установи та організації;

15) публічні послуги – послуги, що надаються органами виконавчої влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, державними та комунальними підприємствами, установами та організаціями, а також інші послуги, відповідальність за надання яких несе держава або органи місцевого самоврядування.

2. МЕТА, ОСНОВНІ ЗАВДАННЯ ТА ПРИНЦИПИ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Реформування публічної адміністрації є виконанням суспільного замовлення на ефективні, відповідальні та відкриті інститути виконавчої влади і місцевого самоврядування, а відтак і на належне урядування.

Метою реформування є формування ефективної системи публічної адміністрації, який надаватиме якісні публічні послуги громадянам на рівні, який відповідає європейським стандартам, забезпечуватиме оптимальне використання публічних коштів та буде здатна вчасно і адекватно реагувати на соціально-економічні, зовнішньополітичні та інші виклики.

Для досягнення мети реформування публічної адміністрації в ході її проведення повинна впроваджуватись ідеологія «служіння суспільству» як принципу функціонування публічної адміністрації та мають бути вирішені завдання щодо:

1) формування стабільної та ефективної організації та діяльності виконавчої влади, насамперед, шляхом інституційного розмежування політичних та адміністративних функцій у системі виконавчої влади;

2) організації професійної, політично нейтральної та відкритої публічної служби шляхом відокремлення політичних посад від посад публічної служби, встановлення правових механізмів захисту публічних службовців від незаконних політичних впливів, запровадження відкритого конкурсу при прийнятті на публічну службу та службовому просуванні тощо;

3) створення системи спроможного місцевого самоврядування шляхом децентралізації публічних завдань (повноважень) та ресурсів, створення економічно самодостатніх суб'єктів місцевого самоврядування у сільській місцевості;

4) зміцнення статусу приватних осіб у відносинах з органами публічної адміністрації шляхом справедливого правового регулювання адміністративної процедури, впровадження нових організаційних форм та стандартів якості адміністративних послуг, удосконалення механізму правового захисту приватних осіб у відносинах з публічною адміністрацією;

5) гарантування підконтрольності публічної адміністрації політичній владі та суспільству шляхом удосконалення і посилення контрольних функцій Верховної Ради України, місцевих рад та фінансового контролю, розвитку системи адміністративного судочинства, залучення громадськості до участі в управлінні публічними справами.

З метою досягнення європейських стандартів належного урядування організація та діяльність органів публічної адміністрації має будуватися на таких принципах:

верховенства права, зокрема як пріоритету прав та свобод людини і громадянина, гуманізму та справедливості в діяльності публічної адміністрації;

законності як діяльності публічної адміністрації на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

відкритості як оприлюднення та доступності для громадян інформації про діяльність та рішення публічної адміністрації, а також надання публічної інформації на вимогу громадян;

неупередженості як обов'язку публічної адміністрації та її посадових осіб безсторонньо ставитися до всіх учасників правовідносин, заявляти про конфлікт інтересів, у разі його наявності, та вживати заходів для його подолання;

пропорційності як вимоги щодо обмеження рішень публічної адміністрації метою, якої необхідно досягти, умовами її досягнення, а також обов'язку публічної адміністрації зважати на негативні наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності;

ефективності як обов'язку публічної адміністрації забезпечувати досягнення необхідних результатів у розв'язанні покладених на неї завдань при оптимальному використанні публічних ресурсів;

підконтрольності як обов'язкового внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації, в тому числі судового;

відповідальності як обов'язку публічної адміністрації нести юридичну відповідальність за прийняті рішення, дії та бездіяльність.

Розмежування функцій щодо формування та реалізації державної політики між Президентом України та Кабінетом Міністрів України знаходиться насамперед у конституційній площині, тому вирішення даної проблеми не належить до завдань (предмету) цієї Концепції. При цьому необхідно враховувати, що Уряд відповідає за весь спектр державної політики та стан справ у державі, а глава держави згідно з Основним Законом України має значні повноваження у сфері національної безпеки та зовнішньої політики.

3. СУЧАСНИЙ СТАН ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ТА ПЕРЕДУМОВИ ЇЇ РЕФОРМУВАННЯ

За період з 1991 року в Україні практично сформовано більшість інститутів публічної адміністрації. Зокрема функціонують органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, а також запроваджено державну службу та службу в органах місцевого самоврядування.

Законами визначено правовий статус, компетенції та основні засади діяльності Кабінету Міністрів України, місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування.

У законодавстві закріплено політичний статус посади міністра та визначено, що тільки міністр має право спрямовувати і координувати діяльність іншого центрального органу виконавчої влади; врегульовані відносини Кабінету Міністрів України з іншими органами влади, утворено урядові комітети. Прийнято новий Регламент Кабінету Міністрів України, завдяки якому інструменти розробки політики та формат політичних документів були запроваджені як процедури і стандарти прийняття політичних рішень.

Прийнято ряд актів законодавства щодо забезпечення доступу громадян до інформації про діяльність органів влади та щодо залучення громадськості до підготовки політичних рішень.

Проведено певне впорядкування структури центральних органів виконавчої влади, але вона є нестабільною, органи часто змінюють свій статус, іноді без достатніх на це підстав.

Врізні роки вона налічувала від 47 до 90 органів. На початку 2009 р. діяло 64 центральних органи виконавчої влади (ЦОВВ), у тому числі 20 міністерств та 44 інших ЦОВВ, серед яких:

30 державних комітетів та прирівняних до них органів,

14 ЦОВВ зі спеціальним статусом, у тому числі 4 конституційні органи, 3 національні (державні) комісії регулювання діяльності природних монополій та суміжних ринків.

Діяльність 17 державних комітетів та 2 ЦОВВ зі спеціальним статусом координувалася міністрами, інших – безпосередньо Кабінетом Міністрів або одним з віце-прем'єр-міністрів.

Крім того, на той же момент діяло 48 урядових органів, підпорядкованих у більшості своїй міністерствам, але також трьом іншим ЦОВВ.

На організаційну структуру апарату управління, його кадровий склад, форми і методи діяльності значною мірою впливають стереотипи колишньої командно-адміністративної системи, а також вади, притаманні існуючій системі публічного управління – неадекватні умовам політичної і економічної багатоманітності та роздержавлення усіх сфер суспільного життя.

Схема діючої системи органів виконавчої влади наведена у додатку 1.

Проте публічна адміністрація не відповідає стратегічному курсу держави до демократії та європейських стандартів урядування, оскільки залишається неефективною, схильною до корупції, внутрішньо суперечливою, надмірно централізованою, закритою від суспільства і відірваною від потреб людини

Основними причинами такого стану є:

1) незавершеність трансформації Кабінету Міністрів України в орган політичного керівництва:

нечітке розмежування функцій щодо формування та реалізації державної політики між вищими органами влади – Президентом України та Кабінетом Міністрів України;

незабезпеченість наступництва під час зміни Кабінету Міністрів України;

2) нераціональна система органів виконавчої влади на центральному рівні:

необґрунтовано велика кількість центральних органів виконавчої влади фактично рівних за статусом із міністерствами;

нечітка класифікація центральних органів виконавчої влади, значна різноманітність їх видів породжує часті та невиправдані зміни статусу органів, зумовлює загальну нестабільність системи;

незавершеність розмежування в системі між органами функцій з формування та реалізації державної політики, таких як управління державною власністю, нагляд та контроль, надання адміністративних послуг тощо;

незавершеність розмежування політичного та адміністративного керівництва в міністерствах;

низький рівень координації та взаємодії між центральними органами виконавчої влади;

слабо розвинуті та неефективні механізми підзвітності, нагляду та контролю щодо центральних органів виконавчої влади, які спрямовуються та координуються міністрами;

відсутнє чітке законодавче визначення статусу, компетенції та основних засад діяльності незалежних регуляторів, і як наслідок – незахищеність національних комісій регулювання природних монополій від політичного втручання у їх діяльність;

галузевий принцип утворення багатьох центральних органів виконавчої влади та породжувані цим конфлікти функцій і надмірна організаційна фрагментація відповідальності за державну політику;

значна невизначеність щодо внутрішнього розподілу відповідальностей та функцій у системі центральних органів виконавчої влади, що спричиняє дублювання діяльності, розпорошення та нераціональне використання людських і фінансових ресурсів;

3) неефективна організація виконавчої влади на місцевому рівні:

неефективний механізм взаємодії Кабінету Міністрів України з місцевими державними адміністраціями;

нечітке визначення статусу голів місцевих державних адміністрацій;

нечітке розмежування повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, неефективний механізм їхньої взаємодії;

4) неефективне місцеve самоврядування та нераціональний адміністративно-територіальний устрій:

фінансова неспроможність базової ланки місцевого самоврядування;

відсутність чіткого розподілу повноважень і відповідальності між органами місцевого самоврядування різного рівня;

відсутність повноцінного місцевого самоврядування на рівні району;

значні відмінності у розмірах районів;

диспропорції у розвитку регіонів і районів;
зорієнтованість податкової системи лише на фіскальну функцію;
незабезпеченість інституційної пам'яті та наступництва місцевої влади під час зміни політичної влади;

5) неефективна публічна служба:

значна плінність кадрів і неналежний професійний рівень персоналу;

суб'єктивізм у управлінні публічною службою;

покладення на публічних службовців політичних функцій та незахищеність публічних службовців від партійно-політичних впливів;

низькі розміри та недосконалий механізм формування оплати праці службовців;

неналежний рівень професійного навчання та підвищення кваліфікації публічних службовців, особливо посадових осіб місцевого самоврядування;

6) відсутність паритетних засад у відносинах приватних фізичних та юридичних осіб з органами публічної адміністрації:

неналежне правове регулювання відносин між приватними особами та публічною адміністрацією – фактична перевага відомчих інтересів, формалізм, бюрократія, корупція;

проблеми доступу до публічної інформації;

відсутній або неефективний порядок адміністративного оскарження рішень, дій та бездіяльності публічної адміністрації;

зволікання із становленням системи адміністративних судів, їх переважаність, тривалі строки розгляду справ тощо.

7) відсутність єдиного легітимного центру проведення реформи публічної адміністрації, який забезпечував би політичне керівництво та координацію на всіх напрямках реформування.

Все це переконливо свідчить про необхідність реформування публічної адміністрації в Україні та вказує напрями реформи.

При цьому має враховуватися досвід спроб проведення в Україні адміністративної реформи протягом 1996–2008 років.

4. НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

4.1. КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ТА ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Кабінет Міністрів України

Головною метою реформування Кабінету Міністрів України є забезпечення конституційного статусу Уряду як вищого органу в системі органів виконавчої влади, основним завданням якого є формування та реалізація державної політики.

Державна політика відображається у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, загальнодержавних програмах, програмах економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів на міст, державних цільових програмах, а також концепціях, стратегіях тощо.

Для підвищення відповідальності та ефективності роботи Кабінету Міністрів України необхідно, щоб його діяльність провадилася відповідно до стратегії, визначеної у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України. Програма діяльності Кабінету Міністрів України повинна готуватися на період здійснення його повноважень. При цьому Кабінет Міністрів України, для зосередження на функції реалізації політики, повинен максимально делегувати органам виконавчої влади нижчих рівнів або передати іншим легітимним способом свої повноваження адміністративного характеру.

Необхідно запобігати надмірному впливу окремих членів Кабінету Міністрів України на формування та реалізацію державної політики. Цьому, зокрема, сприятиме чітке визначення місця і ролі віце-прем'єр-міністрів у процесі формування та реалізації державної політики. В перспективі доцільно перейти до моделі, в якій окремі міністри будуть одночасно обіймати посади віце-прем'єр-міністрів.

Основна діяльність членів Кабінету Міністрів України має зосереджуватися на роботі в Уряді та у Верховній Раді України, у тому числі в урядових і парламентських комітетах.

Урядові рішення повинні прийматися лише на засіданнях Кабінету Міністрів України. Участь у його засіданнях повинні брати тільки члени Кабінету Міністрів України. Інші особи можуть запро-

шуватися для розгляду конкретних питань. За загальним правилом засідання Кабінету Міністрів України мають бути закритими з метою забезпечення вільного та відвертого обговорення питань. Для розгляду найважливіших для суспільства і держави питань доцільно проводити спеціальні засідання Уряду за участю Президента України.

Проекти урядових рішень повинні попередньо розглядатися на засіданнях урядових комітетів. До складу урядових комітетів повинні входити лише члени Уряду. Заміщати міністра у роботі урядового комітету може лише заступник міністра (цю посаду слід віднести до політичних посад). Рішення на засіданнях урядових комітетів повинні прийматися на основі консенсусу, а в разі неможливості його досягнути питання виносяться на засідання Кабінету Міністрів України.

Необхідно усунути дублювання в діяльності Секретаріату Кабінету Міністрів України та міністерств. Основна робота з підготовки проектів законів та актів Кабінету Міністрів України має виконуватися міністерствами з їх власної ініціативи.

Процедура погодження та візування проектів урядових рішень має здійснюватись за допомогою внутрішньої комп'ютерної мережі, коли кожен учасник матиме можливість подавати свої зауваження та пропозиції до проекту рішення і бачитиме пропозиції та зауваження інших. Для цього необхідно якнайшвидше перейти на електронний документообіг.

Секретаріат Кабінету Міністрів, який здійснює організаційне, інформаційне та експертно-аналітичне забезпечення діяльності Уряду, повинен набути якостей урядового центру європейського типу, який допомагатиме Кабінету Міністрів забезпечувати узгодженість та цілісність політики Уряду.

Секретаріат повинен здійснювати аналіз відповідності проектів урядових рішень Програмі діяльності Кабінету Міністрів України та законам, контролювати дотримання регламентних процедур та вимог до підготовки цих проектів органами виконавчої влади, проводити моніторинг виконання урядових рішень, інформувати суспільство про діяльність Уряду.

Відповідно до завдань Уряду Секретаріат має координувати планування, розроблення та реалізацію політики, особливо стосовно питань загальнодержавного рівня, відповідальність за які не віднесено до сфери компетенції певного міністерства – реформування публічної адміністрації, європейської та євроатлантичної інтеграції тощо.

З урахуванням того, що Секретаріат повинен зберігати інституційну пам'ять, забезпечувати наступництво та послідовність у роботі Кабінету Міністрів, очолювати Секретаріат та здійснювати в ньому керівництво державною службою повинна вища посадова особа зі статусом державного службовця (Державний секретар Кабінету Міністрів України). Призначення на посаду та звільнення з посади керівника Секретаріату має здійснювати Кабінет Міністрів відповідно до законодавства про державну службу.

Міністерства

Міністерства мають бути головними органами у системі центральних органів виконавчої влади з формування та реалізації державної політики у найважливіших сферах суспільного та державного життя, спрямованої передусім на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

Необхідно якнайшвидше завершити розмежування політичних та адміністративних функцій та посад у міністерствах, для чого передбачити політичну посаду заступника міністра та адміністративну посаду керівника апарату міністерства.

Заступник міністра має, в першу чергу, надавати підтримку міністру в його співпраці з Верховною Радою та організації інших зовнішніх комунікацій міністра. Міністр особисто вирішує, якою мірою він залучає свого заступника до участі у специфічних постійних або періодичних функціях. Кількість заступників має бути вирішена спеціальним актом Кабінету Міністрів, в якому будуть взяті до уваги особливості кожного міністерства. В окремих випадках, якщо це є виправданим, у міністерствах, що мають широке коло політичних завдань, може існувати дві-три посади заступника міністра. Максимальна межа кількості заступників має встановлюватися Законом України «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади».

Заступник має призначатися та звільнятися з посади Кабінетом Міністрів за поданням міністра.

Для здійснення керівництва апаратом, забезпечення інституційної пам'яті міністерства та стабільності державної служби слід запровадити посаду державного секретаря міністерства – вищої посадової особи з числа державних службовців у міністерстві. Державний секретар міністерства має призначатися на посаду Кабінетом Міністрів України

на конкурсних засадах у порядку, передбаченому законодавством про державну службу.

Здійснюючи безперервний зв'язок між політичною волею міністра та довготерміновими інтересами громадськості, державний секретар має забезпечувати діяльність міністра, керувати апаратом міністерства, вирішувати питання державної служби у міністерстві, представляти міністерство як юридичну особу, бути розпорядником коштів на утримання апарату міністерства, забезпечувати виконання доручень міністра.

Державний секретар міністерства за принципом субординації має бути підзвітний та підпорядкований міністрові.

Державний секретар міністерства не може бути членом політичної партії, а також публічно демонструвати свої політичні погляди та керуватись ними при виконанні службових обов'язків.

Державний секретар міністерства може мати заступника.

Припинення повноважень Кабінету Міністрів або зміни його складу не можуть бути підставою для звільнення з посади державного секретаря міністерства.

Міністерства мають бути звільнені від невластивих функцій з метою усунення їх дублювання іншими органами виконавчої влади та підвищення ефективності роботи. Обслуговуючі підрозділи апарату міністерства (роботи з персоналом, канцелярія, бухгалтерія тощо) повинні бути об'єднані у секретаріат міністерства з однотипною структурою для всіх міністерств.

Внутрішня структура міністерств має бути переглянута з метою оптимізації складу та кількості департаментів. Вони повинні утворюватися не за чисельністю працівників, а виходячи з відповідальності за окремі підгалузі чи виконання окремих функцій, віднесених до повноважень міністра. Це має призвести до істотного скорочення кількості департаментів та їх укрупнення, порівняно з існуючим станом.

Для поліпшення інформаційно-аналітичного та консультативного забезпечення міністра слід унормувати питання включення до складу колегії міністерства представників відповідних парламентських комітетів, інших органів державної влади, а також представників громадських організацій, науковців та інших осіб.

Інші центральні органи виконавчої влади

Крім міністерств, є інші центральні органи виконавчої влади, утворені відповідно до Конституції та законів України, які виконують окремі функції з реалізації державної політики та компетенція яких у визначених сферах державного управління поширюється на всю територію держави.

У системі органів виконавчої влади не може бути органів, які б не були підпорядковані Уряду. Відповідно, існуючі сьогодні «інші центральні органи виконавчої влади» мають бути реорганізовані в урядові органи в системі відповідних міністерств, якщо вони здійснюють адміністративні повноваження, спрямовані на приватних осіб, або в департаменти міністерств, якщо вони відповідальні за формування державної політики у певній сфері, крім органів, передбачених Конституцією України, та незалежних регуляторів.

Саме урядові органи зі своїми територіальними підрозділами мають становити найбільшу за кількістю та за чисельністю працівників групу органів виконавчої влади.

Урядові органи повинні виконувати всі адміністративні функції виконавчої влади, тобто: управління окремими підгалузями (служба), надання адміністративних послуг та управління об'єктами державної власності (агентство), здійснення контрольно-наглядових функцій (інспекція) та не повинні мати право видавати нормативно-правові акти.

Урядові органи як організаційно самостійні (автономні) структурні одиниці повинні перебувати в системі міністерства, відповідно до розподілу між міністрами сфер державної політики. Це означає відповідальність міністрів за діяльність урядових органів, але без втручання в їх поточну діяльність.

Ключові установчі та кадрові питання щодо урядових органів мають вирішуватися Кабінетом Міністрів України за поданням міністра. Кабінет Міністрів України повинен мати можливість перерозподіляти відповідальність за діяльність урядових органів між міністрами шляхом їх переведення із системи одного міністерства до іншого.

Для достатнього рівня автономності урядових органів вплив міністра, якому підпорядковується відповідний урядовий орган, має бути обмежено повноваженнями:

1) нормативного регулювання питань діяльності урядового органу (з правом подання відповідних проектів керівником урядового органу);

2) участі у формуванні кошторису урядового органу;

3) контролю за діяльністю урядового органу (через внутрішній фінансовий контроль та адміністративний аудит);

4) ініціювання зміни керівника урядового органу у разі неналежного виконання ним службових обов'язків.

Саме такий механізм політичної підконтрольності має прийти на заміну існуючому сьогодні перехідному механізму спрямування та координації міністрами діяльності інших центральних органів виконавчої влади. Міністр і працівники міністерства не повинні мати право давати «доручення» керівнику чи іншим працівникам урядового органу або іншим чином втручатися в поточну діяльність урядового органу, яку він провадить на реалізацію відповідного законодавства.

Конституційні органи виконавчої влади

Незалежно від міністерств повинні функціонувати державні органи, які визначені Конституцією України або які мають завдання та повноваження, що не можуть бути віднесені до компетенції Кабінету Міністрів України. Ці органи повинні брати участь у проведенні Кабінетом Міністрів України державної політики, але відповідно до Конституції та законів України частину своїх повноважень повинні здійснювати незалежно від Кабінету Міністрів України.

Незалежні регулятори

Статус незалежного регулятора надається органам виконавчої влади, які здійснюють державне регулювання у сфері природних монополій та суміжних ринків шляхом встановлення тарифів, допуску на ринки (ліцензування), контролю за якістю товарів (послуг) тощо.

Проблема чіткого визначення ролі держави в регулюванні діяльності природних монополій та суміжних ринків спричинена необхідністю подолати практику прямого втручання в їх діяльність. Сьогодні регулятори, через пряму залежність від політичного керівництва держави, не завжди належним чином виконують свої регуляторні функції. Як наслідок, державні (публічні) підприємства,

що займають домінуюче становище на відповідних ринках, мають можливість порушувати інтереси споживачів під час встановлення цін/тарифів на товари (послуги) і не дотримуватися належної якості цих товарів (послуг), а Кабінет Міністрів України – вирішувати соціальні проблеми населення за рахунок інших груп споживачів.

Основною метою реформування державних регуляторів є забезпечення балансу інтересів споживачів, компаній-монополістів та держави в процесі прийняття рішень регуляторами шляхом:

- 1) гарантування споживачам якісних товарів (послуг) за економічно обґрунтованими цінами;
- 2) обмеження впливу монополістів на державну політику;
- 3) створення умов для сталого розвитку державних компаній-монополістів;
- 4) запобігання спробам держави вирішувати соціальні проблеми за рахунок певних груп споживачів.

Реформування регуляторів передбачатиме:

- 1) визнання незалежних регуляторів окремим видом органів виконавчої влади;
- 2) визначення сферами їх компетенції, насамперед, енергетики, транспорту, зв'язку, житлово-комунального господарства;
- 3) вдосконалення порядку утворення та функціонування незалежних регуляторів (у разі потреби – внесення змін до Конституції України в частині призначення керівництва або складу незалежних регуляторів);
- 4) забезпечення незалежності, неупередженості та прозорості в діяльності регуляторів шляхом створення регуляторів на основі паритетного представництва у їх складі (або наглядових структурах) усіх заінтересованих сторін – держави, споживачів та виробників.

В основу реформування сфери природних монополій та відповідних інституцій має бути покладено Концепцію вдосконалення державного регулювання природних монополій, затверджену Указом Президента України від 27 вересня 2007 р. № 921.

Пропоновані моделі системи органів виконавчої влади та структури міністерства наведені відповідно в додатках 2 і 3.

4.2. РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ НА МІСЦЕВОМУ ТА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНЯХ

Реформування місцевого самоврядування

Мета реформування полягає в забезпеченні становлення та розвитку ефективного місцевого самоврядування, органи якого будуть спроможні надавати відповідно до законодавства якісні публічні послуги на найближчому до громадян рівні під свою відповідальність і забезпечувати поліпшення якості життя людей у територіальних громадах. Засади реформування місцевого самоврядування мають бути визначені Концепцією реформи місцевого самоврядування.

Для досягнення цілей реформування місцевого самоврядування в Україні має бути проведена адміністративно-територіальна реформа, яка забезпечить побудову раціональної просторової основи організації публічної адміністрації, доступність та якість надання соціальних та адміністративних послуг населенню, ефективне використання публічних ресурсів, сталий розвиток усіх територіальних громад України. Реформа повинна здійснюватись відповідно до Концепції реформи адміністративно-територіального устрою України.

Базовим рівнем місцевого самоврядування мають стати нові адміністративно-територіальні одиниці – громади, сформовані на основі наявних або потенційних центрів соціально-економічного розвитку. Такими центрами найчастіше виступатимуть міста і селища, але ними можуть бути і крупні села.

Органи місцевого самоврядування громади – місцеві ради, їх виконавчі органи, міські, селищні та сільські голови – повинні отримати повноваження і ресурси для надання більшості публічних послуг, які потребує населення громади (дошкільне виховання, середня освіта, первинна медична допомога та профілактика, благоустрій території та управління житлово-комунальним господарством, вирішення земельних питань тощо).

Районний рівень має бути допоміжним рівнем місцевого самоврядування, до компетенції органів місцевого самоврядування якого буде віднесено забезпечення спеціалізованої, у тому числі стаціонарної, медичної допомоги жителям громад, які входять до складу району, а також окремі види спеціалізованих середніх освітніх закладів тощо. На районному рівні діятиме орган місцевого самоврядування – район-

на рада. Шляхом внесення змін до Конституції України доцільно передбачити існування виконавчих органів районних рад.

На рівні області діють органи місцевого самоврядування регіонального рівня.

Особливості організації та функціонування місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі повинні регулюватися спеціальними законами про статус цих міст.

Реформування місцевих державних адміністрацій

Згідно з Концепцією реформи адміністративно-територіального устрою основним рівнем, на якому функціонуватимуть місцеві органи виконавчої влади, має стати рівень районів.

В областях і районах України мають функціонувати обласні та районні державні адміністрації – єдиноначальні місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції, до основних повноважень яких належатиме:

контроль за відповідністю Конституції України та законності актів і дій органів місцевого самоврядування;

реалізація повноважень центральних органів виконавчої влади та урядових органів, для яких недоцільно утворювати їх власні територіальні органи, у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць (областей і районів);

координація у визначених законом межах діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у випадках реалізації ними делегованих повноважень;

керівництво всіма органами публічної адміністрації на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці в умовах надзвичайного стану чи в зонах надзвичайної екологічної ситуації.

До внесення змін у Конституцію України щодо створення виконавчих органів обласних та районних рад місцеві державні адміністрації мають також виконувати їх функції щодо реалізації державних і регіональних програм соціально-економічного та національно-культурного розвитку, програм охорони довкілля, підготовку та виконання відповідних обласних та районних бюджетів, звітування про їх виконання.

Місцеві державні адміністрації, як складові частини системи органів виконавчої влади України, мають підпорядковуватись Кабінету Міністрів України.

Посада голови місцевої державної адміністрації повинна належати до посад державної служби, що забезпечить політичну нейтральність, неупередженість, професіоналізм голів місцевих державних адміністрацій та захищеність нормами законодавства про державну службу від політичних звільнень.

Голови місцевих державних адміністрацій мають призначатися Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України, яке в свою чергу має формуватися на основі відкритих конкурсів згідно з законодавством про державну службу. У перспективі доцільно внести зміни до Конституції України, надавши право Кабінету Міністрів України призначати на посади голів районних та обласних державних адміністрацій переможців конкурсів.

Реформування територіальних органів центральних органів виконавчої влади

Більшість міністерств, інших центральних органів виконавчої влади не повинні мати своїх окремих територіальних органів, а повинні реалізовувати свої повноваження через відповідні підрозділи місцевих державних адміністрацій.

Лише окремим міністерствам (зокрема, внутрішніх справ та юстиції) доцільно зберегти власні територіальні підрозділи для забезпечення координації та контролю територіальних підрозділів своїх урядових органів, які повинні реалізовувати свої повноваження незалежно від місцевих державних адміністрацій, а також деяким конституційним органам у сфері виконавчої влади.

При визначенні територіальної мережі урядових органів слід передбачити можливість утворення територіальних підрозділів (органів) урядових органів, спільних для кількох адміністративно-територіальних одиниць одного рівня, з урахуванням критеріїв доступності та зручності для громадян.

4.3. РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

Одним із напрямів реформи публічної адміністрації є реформування публічної служби – державної служби (насамперед в органах виконавчої влади) та служби в органах місцевого самоврядування.

Метою реформування публічної служби є створення професійної, політично нейтральної, відповідальної та авторитетної публічної служби.

Необхідно прискорити реформування законодавчих засад державної служби відповідно до Концепції розвитку законодавства про державну службу в Україні, схваленої Указом Президента від 20 лютого 2006 року № 140.

З посад державної служби має бути виключено державні політичні посади. З урахуванням характеру повноважень, порядку призначення (обрання) на посаду, звільнення з посади та видів відповідальності до політичних посад в органах виконавчої влади, крім посад міністрів, повинні також належати посади їх заступників.

Від політичних посад необхідно відрізнити посади «політичних службовців», тобто працівників, які добираються політичними діячами в їх патронатні служби (політичні кабінети) і приймаються без конкурсного відбору на час перебування політичного діяча на посаді.

Публічними службовцями є особи, що обіймають адміністративні посади, тобто посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій.

Важливим принципом реформування публічної служби є забезпечення її політичної нейтральності, у тому числі, шляхом встановлення на законодавчому рівні заборони усім державним службовцям займатися політичною діяльністю, заборони державним службовцям вищих категорій бути членами політичних партій, публічно демонструвати свої політичні погляди тощо.

Поділ посад державної служби на сім категорій не дає змоги забезпечити однакове правове регулювання в межах кожної категорії. Необхідно здійснити розподіл посад державної служби за категоріями відповідно до потреб правового регулювання з урахуванням функцій та рівня відповідальності посадових осіб, а не рівня органу, в якому вони працюють.

Для забезпечення об'єктивності та прозорості під час прийняття на службу та просування по службі необхідно перейти до застосуван-

ня виключно конкурсного порядку формування та функціонування публічної служби.

Загальне керівництво державною службою повинен здійснювати Кабінет Міністрів України. Відповідні повноваження, у тому числі відповідальність за питання служби в органах місцевого самоврядування, можуть бути покладені на члена Уряду, відповідального за питання публічної адміністрації.

Функціональне та методичне забезпечення державної служби повинен здійснювати спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань державної служби.

Доцільно також створити незалежний колегіальний орган у сфері державної служби – Раду державної служби, до компетенції якої повинні належати питання надання згоди на призначення на посади вищих державних службовців, прийняття рішень стосовно порушення ними вимог щодо сумісництва, здійснення дисциплінарного провадження стосовно вищих державних службовців тощо. Порядок формування Ради державної служби повинен забезпечити її політичну нейтральність та об'єктивність. Для цього формування Ради повинно здійснюватися з урахуванням потреби у забезпеченні кількісного переважання у її складі професійних службовців, у тому числі у відставці, введення до її складу кількох членів за посадою, а також представників основних політичних сил (зокрема, представників усіх парламентських фракцій) з метою недопущення домінування у її складі будь-якої з гілок влади або політичної сили.

Безпосередньо функції керівника державною службою в кожному органі виконавчої влади повинна здійснювати вища посадова особа зі статусом державного службовця.

Слід реформувати систему оплати праці публічних службовців з метою забезпечення конкурентоспроможності публічної служби на ринку праці. Частка посадового окладу в оплаті праці повинна бути значно підвищена і становити в середньому 80 відсотків. Обов'язковим є посилення диференціації оплати праці з урахуванням рівня відповідальності, забезпечення її швидкого зростання на початку кар'єри, а також зменшення міжвідомчих і місцевих відмінностей.

Необхідно змінити шкалу рангів службовців, щоб забезпечити гнучкість у визначенні кваліфікації службовця та в оплаті праці.

Слід розробити та запровадити процедуру аудиту персоналу публічної адміністрації, яка, передбачає оцінювання діяльності публічних службовців і діяльності публічної адміністрації в цілому.

Потребує реформування інститут дисциплінарної відповідальності публічних службовців. Зокрема, доцільно передбачити більш гнучку систему дисциплінарних стягнень та прозору і справедливую процедуру притягнення до дисциплінарної відповідальності із застосуванням колегіального підходу до вирішення цих питань.

Необхідно забезпечити безперервний процес професійного навчання публічних службовців.

Важливим аспектом реформування публічної служби є його антикорупційна спрямованість, зокрема визначення та забезпечення реалізації етичних засад публічної служби, які повинні передбачати:

забезпечення запобігання виникненню та врегулювання конфлікту інтересів на публічній службі;

забезпечення запобігання отриманню у зв'язку з провадженням службової діяльності матеріальних та інших благ, включаючи подарунки;

встановлення обмежень щодо працевлаштування публічних службовців після припинення служби, а також щодо представництва інтересів третіх осіб у відносинах з органами, в яких публічний службовець провадив свою діяльність.

Етичні засади публічної служби слід визначити на законодавчому рівні з урахуванням необхідності регламентації процедур запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, а також встановлення юридичної відповідальності за порушення етичних засад публічної служби.

Запобігання корупційним проявам у діяльності публічних службовців сприятиме створення системи державного контролю за майновим станом, доходами та видатками публічних службовців. Така система повинна включати декларування публічними службовцями свого майнового стану, доходів та видатків; заходи контролю за об'єктивністю декларування та відповідністю величини доходів видаткам публічних службовців; заходи відповідальності за порушення правил декларування та отримання неправомірних доходів.

Управління персоналом публічної служби має бути викладено в окремій концепції формування та функціонування єдиної системи управління персоналом публічної адміністрації.

4.4. ФОРМУВАННЯ, РЕАЛІЗАЦІЯ ТА МОНІТОРИНГ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Кабінет Міністрів повинен забезпечувати виконання одного з найважливіших своїх завдань – проведення державної політики – шляхом прийняття рішень та моніторингу ефективності їх виконання. При цьому ефективність державної політики потрібно оцінювати з урахуванням змін у суспільстві, на досягнення яких було спрямовано рішення Кабінету Міністрів України.

Для цього необхідно запровадити нові процеси формування, реалізації та моніторингу державної політики, спрямовані на планування якісних змін у суспільстві.

Формування та реалізація державної політики

З метою спрямування рішень Кабінету Міністрів України на досягнення позитивних якісних суспільних змін відповідно до Програми діяльності Кабінету Міністрів України основним інструментом розроблення державної політики повинні стати політична пропозиція.

Політична пропозиція – це документ з питань вироблення державної політики, у якому міститься опис проблеми, що виникла у суспільстві, обґрунтування необхідності її розв’язання у контексті реалізації державної політики, альтернативні шляхи її розв’язання, оцінка необхідних ресурсів, зокрема фінансових, оцінка впливу (соціального, регуляторного), критерії ефективності, а також зазначається необхідність та способи нормативного врегулювання.

Міністерства як відповідальні за реалізацію державної політики органи повинні відповідно до своєї компетенції на підставі безперервного моніторингу ситуації у суспільстві виявляти проблеми та пропонувати альтернативні шляхи їх розв’язання. При цьому завданням міністрів як членів Кабінету Міністрів України є розгляд визначених проблем, оцінка їх пріоритетності та запропонованих шляхів їх розв’язання на відповідність Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, подальше прийняття рішення у межах своєї компетенції або внесення політичної пропозиції на розгляд Кабінету Міністрів України.

Формування та реалізація державної політики має здійснюватися з урахуванням таких особливостей:

1) проблеми, описані у політичних пропозиціях, та ухвалені урядом шляхи їх розв'язання повинні бути основою для підготовки проектів загальнодержавних та галузевих програм;

2) фінансові ресурси для реалізації політичних пропозицій повинні передбачатись у державному бюджеті;

3) на виконання політичних пропозицій повинні формуватися плани законопроектної роботи, розроблятися проекти законів та підзаконних актів, які є засобами реалізації державної політики;

4) визначені у політичних пропозиціях критерії ефективності повинні виступати індикаторами як ефективності державної політики, так і ефективності використання бюджетних коштів.

Для підвищення ефективності державної політики прийняття кожного суспільно значущого рішення повинне здійснюватися після проведення консультацій із громадськістю. З урахуванням зазначеного процес формування державної політики повинен включати такі етапи:

1) представлення громадськості спеціального документа, який ілюструє проблеми у тій чи іншій сфері, на розв'язання яких має спрямувати свої зусилля публічна адміністрація;

2) аналіз та обговорення з громадськістю можливих альтернативних варіантів розв'язання зазначених проблем;

3) підготовка концептуального документа щодо формування державної політики у визначеній сфері;

4) підготовка актів, спрямованих на реалізацію державної політики.

Для публічних консультацій (у разі виявлення проблем, розроблення варіантів їх розв'язання тощо) повинні використовуватися різноманітні методи: фокус-групи, письмові консультації, дослідження, опитування громадської думки, анкетування, консультативні групи, семінари (конференції), громадські слухання, громадські ради, дорадчі комітети, «відкриті» робочі групи тощо.

З метою підвищення ефективності діяльності системи державного управління необхідно запровадити стратегічне планування діяльності органів виконавчої влади як організуючої складової управління за результатами. Стратегічне планування сприятиме:

– плануванню діяльності органів виконавчої влади, виходячи з необхідності досягнення цілей Уряду на середньострокову перспективу з обов'язковим урахуванням фінансових можливостей та встановленням чітких критеріїв їх виконання;

- побудові прозорої системи звітності щодо діяльності органів виконавчої влади;

- підвищенню рівня зацікавленості та довіри громадськості до діяльності Уряду внаслідок відкритості процесу стратегічного планування та інформування про результати діяльності відомств.

Стратегічне планування допомагатиме політикам та управлінцям впливати на процеси, а не просто реагувати на події, а також дасть можливість запроваджувати ключові зміни в системі державного управління, передбачені цілями урядової політики.

Бюджетні ресурси є невід’ємним засобом реалізації державної політики. Тому бюджетний процес повинен бути нерозривно пов’язаним із процесом формування та реалізації державної політики; планування бюджету повинно здійснюватися з урахуванням визначених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України цілей.

Стратегічне та бюджетне планування мають бути взаємопов’язаними частинами процесу формування та реалізації державної політики. У стратегічному плані мають окреслюватись кінцеві результати та шляхи їх досягнення, а бюджетний процес має забезпечувати ресурси для реалізації цього плану.

Стратегічне планування передбачає, що стратегічні плани та цілі мають трансформуватись в річні оперативні плани, які є основою формування бюджетного запиту на наступний фінансовий рік.

При цьому бюджетне планування під час підготовки політичних пропозицій та формування державної політики повинне бути середньостроковим (3–5 років), а бюджетний процес повинен складатися з таких етапів:

- планування фінансових ресурсів під час підготовки і схвалення політичних пропозицій;

- формування та прийняття державного бюджету;

- використання бюджетних коштів для реалізації державної політики;

- моніторинг ефективності реалізації державної політики та ефективності використання бюджетних коштів;

- підготовка і схвалення нових політичних пропозицій.

Нормопроекування

Нормопроекування є однією з найважливіших функцій міністерств, виконання якої включає кілька обов’язкових стадій.

Передумовою розроблення законопроекту чи проекту підзаконного нормативно-правового акта з найбільш суспільно значущих питань є підготовка концепції проекту нормативного акта – документа, який містить обґрунтування вибору варіанта розв'язання проблеми та визначає засади нормативно-правового розв'язання цієї проблеми. Після схвалення концепції проекту нормативного акта здійснюється підготовка проекту акта. Підготовка може здійснюватися суб'єктами нормотворчих повноважень, суб'єктами нормотворчої ініціативи, консультативними, дорадчими та допоміжними органами і службами, робочими групами, утвореними зазначеними суб'єктами.

Після підготовки проект нормативного акта вноситься на розгляд суб'єкта нормотворчих повноважень у порядку нормотворчої ініціативи. Нормотворча ініціатива – офіційне подання за визначеною процедурою уповноваженими особами до відповідних суб'єктів нормотворчих повноважень проекту нормативного акта. Проект нормативного акта вноситься суб'єкту нормотворчих повноважень разом із пояснювальною запискою, довідковими та аналітичними матеріалами, висновками за результатами експертизи (наукової, правової, економічної, фінансової, кримінологічної, екологічної тощо).

Експертиза проектів нормативних актів проводиться з метою забезпечення якості й обґрунтованості нормативного акта, своєчасності його прийняття, виявлення можливих позитивних і негативних наслідків його дії.

Щодо важливих проектів нормативно-правових актів повинні проводитися громадські обговорення.

Моніторинг реалізації державної політики та внутрішній контроль (адміністративний аудит)

Органи виконавчої влади повинні здійснювати безперервний моніторинг реалізації державної політики.

Основною метою моніторингу є оцінка ефективності рішень, прийнятих Кабінетом Міністрів та іншими органами виконавчої влади, та оцінка реалізації досягнення цілей, встановлених Програмою діяльності Кабінету Міністрів. Критерії ефективності реалізації державної політики, зокрема кількісні та якісні показники змін у суспільстві, час, протягом якого було досягнуто цих показників, є індикаторами для моніторингу державної політики. Моніторинг

обов'язково повинен включати в себе фінансовий аудит для визначення ефективності обсягу та способу використання бюджетних коштів, виділених на впровадження тих чи інших рішень Кабінету Міністрів та інших органів виконавчої влади. В цій частині необхідно врахувати положення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2008 року № 1347. Внутрішній контроль спрямований на протидію корупції, шахрайству та розкраданням, а також має на меті підвищення ефективності функціонування органу, використання публічних ресурсів та виконання програм.

Моніторинг дасть можливість оперативно виявити нові суспільні проблеми або загрозу їх появи та своєчасно реагувати на ці виклики шляхом формування нової державної політики або коригування існуючої.

Складовою моніторингу ефективності реалізації державної політики є адміністративний аудит. Предметом адміністративного аудиту повинні бути система документообігу в органах виконавчої влади, процедури підготовки, погодження та прийняття рішень тощо. За результатами адміністративного аудиту приймаються рішення як щодо вдосконалення процесу прийняття рішень, так і щодо вдосконалення внутрішньої організації системи органів виконавчої влади.

4.5. ВІДНОСИНИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ З ПРИВАТНИМИ ОСОБАМИ

Адміністративна процедура

Одним із напрямів реформи публічної адміністрації, який безпосередньо стосується кожного громадянина, є раціональне та справедливе правове регулювання процедурних відносин органів публічної адміністрації з приватними особами.

Адміністративна процедура повинна бути простою та ефективною. У разі, коли адміністративний акт може стосуватися прав і законних інтересів інших приватних осіб (заінтересованих осіб) або коли необхідно вчинення додаткових процедурних дій (затребування документів або інформації, проведення слухання, експертизи, тощо), слід застосовувати визначену законом формалізовану процедуру.

Держава повинна гарантувати кожній особі право на неупереджене та чесне вирішення її справи протягом розумного строку. Особливу

увагу необхідно приділяти процедурним гарантіям захисту прав приватних осіб (адресата адміністративного акта та/або заінтересованої особи), до яких належать реалізація права приватної особи бути вислуханою перед прийняттям адміністративного акта; надання особі доступу до матеріалів справи, на основі яких приймається рішення; обмеження дискреційних повноважень органів; обов'язкове мотивування (обґрунтування) адміністративного акта, який може негативно вплинути на особу; визнання права приватної особи на допомогу та представництво в адміністративній процедурі; повідомлення особі порядку оскарження адміністративного акта та забезпечення правового захисту від нього. Крім того, кожній особі повинно гарантуватися право на відшкодування державою чи органами місцевого самоврядування збитків, завданих їй публічною адміністрацією.

Зазначені права повинні бути закріплені на законодавчому рівні (в Адміністративно-процедурному кодексі) та стосуватися усіх органів публічної адміністрації. Принциповою новацією адміністративно-процедурного законодавства повинне бути врегулювання «втручальних проваджень» – випадків, коли прийняття рішення, яке стосується прав та законних інтересів конкретної приватної особи (осіб), здійснюється органом публічної адміністрації за власною ініціативою. Таке регулювання необхідно спрямувати на захист прав приватних осіб, врахування їх інтересів під час прийняття рішень.

Також потребують врегулювання відносини, пов'язані з укладенням адміністративних договорів.

Важливим елементом реформи публічної адміністрації є удосконалення адміністративного (досудового) механізму оскарження рішень, дій та бездіяльності органів публічної адміністрації.

Потрібно розвивати адміністративне оскарження як механізм захисту прав та законних інтересів приватних осіб у відносинах з публічною адміністрацією, оскільки він є зручнішим, простішим та дешевшим для приватної особи. Крім того, цей механізм дасть змогу зменшити навантаження на судову систему.

Відсутність ієрархії у багатьох ланках системи публічної адміністрації, в тому числі виключна компетенція більшості органів публічної адміністрації, вимагають перегляду традиційної концепції адміністративного оскарження як оскарження до органів вищого рівня.

Зокрема, доцільно передбачити право приватної особи звертатися до органу, що прийняв рішення, з клопотанням про його перегляд. За-

стосування цього механізму дає можливість уникнути конфлікту між владою та громадянином фактично у межах певного органу.

Одним із перспективних шляхів удосконалення механізму адміністративного оскарження є створення спеціальних апеляційних інституцій для розгляду скарг, особливо в органах публічної адміністрації зі значним обсягом скарг. Такі підрозділи (органи) повинні гарантувати неупередженість під час розгляду скарг та об'єктивність цієї процедури. Тому доцільно формувати апеляційні підрозділи (органи) із залученням представників громадськості. Це дасть змогу підвищити об'єктивність розгляду скарг та довіру громадян до адміністративного оскарження.

Адміністративне оскарження повинне ґрунтуватися на загальних принципах та правилах адміністративної процедури.

Адміністративні послуги

Одним із найперспективніших кроків реформи публічної адміністрації, її ідеологічною основою повинно стати подальше впровадження доктрини адміністративних послуг відповідно до Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90.

Визнання життя і здоров'я людини, її честі та гідності найвищою соціальною цінністю потребує переосмислення ролі держави та радикальної зміни відносин між владою та громадянами. Громадяни є не прохачами у відносинах з публічною адміністрацією, а споживачами послуг.

При цьому необхідно припинити практику надання публічною адміністрацією платних послуг господарського характеру, що дискредитує саму ідею послуг держави.

Сучасний стан надання адміністративних послуг характеризується багатьма недоліками, серед яких наявність необґрунтованих видів адміністративних послуг; подрібнення адміністративних послуг на окремі платні послуги; перекладання обов'язків адміністративного органу щодо збирання довідок, візування, погодження на приватних осіб; необґрунтовано високі розміри плати за окремі види послуг; недостатність днів та годин прийому громадян; обмежений доступ до інформації, необхідної для отримання адміністративних послуг; необґрунтовано тривалі строки надання окремих послуг; супереч-

ливе правове регулювання та неналежне регулювання процедурних питань; фактичне зобов'язання приватних осіб отримувати супутні платні послуги, сплачувати «добровільні» внески.

Проте основною проблемою в діяльності органів публічної адміністрації є ставлення до приватної особи як до прохача, орієнтація не на задоволення потреб особи, а на формальне виконання правил чи навіть зловживання ними. Тому найважливішим завданням доктрини адміністративних послуг є впровадження ставлення до приватної особи як до споживача/клієнта.

Для покращення якості надання адміністративних послуг необхідно:

інституційно розмежувати органи, які здійснюють вироблення політики, та органи, які здійснюють поточне адміністрування. У другій категорії необхідно виділити органи, які надають адміністративні послуги, та зосередити їх увагу на наданні таких послуг на належному рівні;

мінімізувати обсяг (номенклатуру) адміністративних послуг та залишити лише ті послуги, які зумовлені публічними інтересами. Діяльність щодо перегляду обсягу (номенклатури) адміністративних послуг повинна здійснюватися постійно;

максимально децентралізувати надання адміністративних послуг. Переважна більшість адміністративних послуг повинна надаватися органами місцевого самоврядування. Це наблизить надання адміністративних послуг до споживачів, сприятиме більш точному визначенню їх потреб і підвищить відповідальність влади. Крім того, завдання щодо надання адміністративних послуг доцільно передавати через відкриті механізми на конкурсних засадах, делегування недержавним інституціям, органам професійного самоврядування тощо. Передача публічних завдань повинна відбуватися разом з передачею відповідного фінансування на цю діяльність;

регламентувати процедуру надання адміністративних послуг. Вимоги, які ставляться до приватної особи для отримання послуги, повинні бути обґрунтованими і простими. Процедура надання адміністративних послуг повинна ґрунтуватися на принципах цілісності (результативності) адміністративної послуги та «єдиного вікна» (приватна особа подає заяву та необхідний мінімум документів, а збір довідок, отримання погоджень здійснюється працівниками публічної адміністрації, а не покладається на особу). При встановленні процедури надання адміністративної послуги необхідно

орієнтуватися на кінцевий результат та не допускати «подрібнення» адміністративної послуги;

створити для суб'єктів, які надають адміністративні послуги, умови для використання в організації та діяльності принципів (форм та методів) приватного сектору. Це повинно поширюватися насамперед на питання управління персоналом;

виробити стандарти надання адміністративних послуг. Критеріями оцінки якості їх надання є результативність, своєчасність, доступність, зручність, відкритість, повага до особи, професійність. Стандарти якості надання адміністративних послуг повинні регулярно переглядатися;

створювати «універсами послуг», що дасть змогу особі в одному місці отримати всі або найбільш поширені адміністративні послуги, які надаються на певному адміністративно-територіальному рівні; вести прийом громадян протягом усього робочого часу; організувати оплату послуг на місці тощо. Для цього на першому етапі необхідно заохочувати співпрацю органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування.

За надання більшості адміністративних послуг повинен стягуватися адміністративний збір, розмір якого повинен визначатися законом або в порядку, встановленому законом, як правило, на основі собівартості надання даного виду послуг.

Адміністративний нагляд і контроль

З метою забезпечення дотримання законності в діяльності фізичних та юридичних осіб необхідно вдосконалити організацію та правове регулювання адміністративного нагляду і контролю з боку органів публічної адміністрації.

При цьому законодавство повинне розмежовувати адміністративний нагляд і адміністративний контроль.

Порядок реалізації повноважень щодо адміністративного нагляду і контролю слід детально регламентувати на законодавчому рівні. Зокрема, необхідно:

визначити правовий режим проведення перевірок (планові, позапланові тощо) та інших форм реалізації контрольних повноважень;

встановити чіткий та вичерпний перелік підстав для проведення перевірок;

встановити обов'язок органу завчасно надсилати повідомлення про планову перевірку;

надати приватній особі право застосовувати технічні засоби фіксації під час проведення перевірки;

визначити порядок реалізації повноважень адміністративного органу щодо доступу до приміщення (житла), затребування документів, відбору зразків товарів тощо.

Органи, уповноважені здійснювати адміністративний нагляд чи контроль, як правило, повинні спеціалізуватися лише на виконанні цієї функції без поєднання з іншими функціями, наприклад, щодо правового регулювання, надання адміністративних послуг тощо.

Необхідно зменшити кількість контролюючих органів, але при цьому забезпечити надання органам публічної адміністрації повноважень, достатніх для захисту публічних інтересів.

Адміністративна відповідальність

Важливою складовою реформи публічної адміністрації є реформування інституту адміністративної відповідальності за адміністративні проступки.

Доцільно кодифікувати законодавство, яке встановлює склад адміністративних проступків та відповідальність за них.

Суб'єктами вчинення адміністративних проступків необхідно визнати фізичних та юридичних осіб.

Слід встановити, що адміністративні стягнення за адміністративні проступки застосовуються лише адміністративними органами, а не судом. Адміністративні правопорушення, розгляд яких згідно із законодавством належить до судової юрисдикції (дрібне хуліганство, дрібна крадіжка), повинні бути включені до категорії кримінальних (підсудних) проступків відповідно до Концепції реформування кримінальної юстиції України, затвердженої Указом Президента України від 8 квітня 2008 р. № 311 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів».

Основними видами адміністративних стягнень повинні бути штраф і позбавлення спеціального права. Доцільно передбачити можливість визначення розміру штрафу за окремі адміністративні проступки з урахуванням рівня доходів особи.

Загальний порядок притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного проступку повинен передбачати спрощену процедуру (якщо факт вчинення проступку є очевидним і не потребує додаткового доведення) зі складенням безпосередньо на місці виявлення проступку посадовою або службовою особою адміністративного органу акта про накладення стягнення. Штрафи повинні сплачуватися лише через установи банків.

Правове регулювання процедури притягнення до адміністративної відповідальності має ґрунтуватися на загальних засадах та правилах адміністративної процедури з урахуванням особливостей цього виду провадження.

Особі необхідно гарантувати можливість адміністративного та судового оскарження рішення про застосування адміністративного стягнення, а також дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Судове оскарження здійснюється в порядку адміністративного судочинства.

Слід забезпечити абсолютне виконання адміністративних стягнень, зокрема, шляхом покладення повноважень зі стягнення несплачених добровільно штрафів на державну виконавчу службу. Доцільно встановити стимулюючу норму, згідно з якою несплата штрафу протягом визначеного строку призводить до підвищення розміру штрафу, а також передбачити можливість заміни за клопотанням особи стягнення у вигляді штрафу громадськими роботами.

Електронне урядування

Дієвим способом підвищення ефективності влади, забезпечення її прозорості та підконтрольності суспільству є розвиток електронного урядування.

З метою становлення і розвитку електронного урядування в Україні необхідно послідовно розв'язати завдання щодо:

- організації електронного документообігу в органах публічної адміністрації із застосуванням електронного цифрового підпису;

- вдосконалення надання інформаційних послуг та інформування громадськості про діяльність органів публічної адміністрації з використанням Інтернету;

- удосконалення механізму проведення електронних консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики;

розгляду звернень фізичних та юридичних осіб в електронному вигляді;

надання органами публічної адміністрації адміністративних послуг з використанням Інтернету.

4.6. КОНТРОЛЬ ЗА ПУБЛІЧНОЮ АДМІНІСТРАЦІЄЮ

Судовий контроль

Судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації повинен гарантувати верховенство права у публічно-правових відносинах. В Україні він здійснюється Конституційним Судом та судами загальної юрисдикції.

Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України актів Президента України і Кабінету Міністрів України.

Суди загальної юрисдикції захищають права людини і громадянина, юридичних осіб від порушень з боку публічної адміністрації. Ці суди вирішують спори, що виникають у сфері діяльності виконавчої влади та місцевого самоврядування. Особливість такого контролю полягає в тому, що він ініціюється особою, яка вважає порушеними свої права.

В Україні спори, пов'язані з діяльністю публічної адміністрації, віднесено до юрисдикції адміністративних судів, що вирішують їх за правилами адміністративного судочинства. Організація системи адміністративних судів зумовлена необхідністю одночасно забезпечити доступність правосуддя в адміністративних справах і незалежність суддів. Тому повноваження щодо вирішення адміністративних справ у першій інстанції розподілено між судами районного рівня та окружними адміністративними судами. Доцільно розмежувати територіальну юрисдикцію окружних адміністративних судів з адміністративно-територіальним устроєм областей для зменшення можливості місцевих органів виконавчої влади впливати на суди.

Особливі правила адміністративного судочинства обумовлені специфікою публічно-правових відносин, яка полягає в тому, що учасники таких правовідносин, як правило, мають нерівні можливості. З урахуванням того, що у виникненні спору, здебільшого, винна публічна адміністрація, тягар доведення правомірності своїх рішень, дій чи бездіяльності має покладатися на неї. Засади змагальності та

диспозитивності доповнюються принципом офіційності, відповідно до якого суд має вжити усіх передбачених законом заходів для захисту порушених публічною адміністрацією прав. З цією метою адміністративний суд наділений повноваженням з власної ініціативи збирати докази, а також виходити за межі вимог сторін у тій мірі, у якій це необхідно для повного захисту прав особи.

На етапі становлення адміністративної юстиції Вищий адміністративний суд як суд касаційної інстанції та Верховний Суд України повинні більше уваги приділяти узагальненню судової практики та виробленню правових позицій щодо вирішення окремих категорій адміністративних справ. При цьому доцільно внести зміни у законодавство, які давали б можливість призначати на посаду судді касаційної інстанції не лише суддів, які мають практичний стаж роботи, а також науковців та інших досвідчених юристів.

Шляхом внесення змін у матеріальне право необхідно звести до мінімуму кількість випадків, коли орган публічної адміністрації звертається з позовом до фізичної чи юридичної особи.

Парламентський контроль

Необхідно забезпечити обов'язковий парламентський контроль за діяльністю публічної адміністрації.

Зважаючи на те, що парламент є органом політичним, основним об'єктом парламентського контролю є діяльність Кабінету Міністрів України.

Одним з основних механізмів парламентського контролю є заслуховування звітів про діяльність Кабінету Міністрів України в цілому та про діяльність окремих членів Кабінету Міністрів. Оцінці підлягає загальний стан справ у державі або в окремому секторі державної політики, а також адекватність та ефективність діяльності Уряду. Негативна оцінка звіту повинна мати своїм наслідком розгляд питання про відповідальність Кабінету Міністрів України (або окремих його членів).

Важливою формою інформування народних депутатів України про діяльність Кабінету Міністрів України, від якої безпосередньо залежить ефективність парламентського контролю, є «Година запитань до Уряду», встановлена Законом про Кабінет Міністрів України.

Окремою формою парламентського контролю є право народних депутатів України звертатися із запитом до Кабінету Міністрів

України, до керівників інших органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Органи та особи, до яких надіслано запит, зобов'язані повідомити народного депутата України про результати розгляду його запиту; для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, Верховна Рада України може утворювати тимчасові слідчі комісії.

Доцільним вбачається встановлення законодавчого обмеження щодо кількості депутатських звернень і запитів, які підлягають одночасному розгляду в межах одного органу або однією особою.

Спеціальним конституційно визначеним органом парламентського контролю є Рахункова палата, яка наділена компетенцією здійснювати незалежний зовнішній контроль за надходженням, розподілом (перерозподілом) усіх публічних коштів, а також інших фінансових ресурсів держави та органів місцевого самоврядування; формуванням, збереженням і використанням майна, майнових і немайнових активів та пасивів держави.

Іншим цільовим видом парламентського контролю за функціонуванням публічної адміністрації є контроль Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. При цьому необхідно підвищити можливості Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо реагування на факти порушення публічною адміністрацією прав громадян.

Громадський контроль

Важливим чинником реформування публічної адміністрації є запровадження ефективного громадського контролю за діяльністю публічної адміністрації. Необхідною умовою цього є забезпечення відкритості функціонування публічної адміністрації.

Необхідно реформувати законодавство про інформацію, зокрема чітко визначити види публічної інформації, порядок обов'язкового (автоматичного) оприлюднення публічної інформації та створити можливості для найширшого доступу до неї, визначити процедуру надання публічної інформації за запитом приватних осіб. При цьому обсяг закритої інформації повинен бути мінімальним, а обмеження – обґрунтованими та чіткими.

З метою сприяння здійсненню громадського контролю публічна адміністрація має забезпечити:

звітування перед громадськістю про свою діяльність;

залучення представників громадськості до процесу формування і реалізації політики шляхом проведення консультацій з громадськістю;

співпрацю з громадськими консультативно-дорадчими органами, що діють при них.

4.7. ПУБЛІЧНІ ПІДПРИЄМСТВА, УСТАНОВИ ТА ОРГАНІЗАЦІЇ

Реформування органів публічної адміністрації пов'язано з реформуванням інших інституцій публічного сектору – державних і комунальних підприємств, установ та організацій. Насамперед, необхідно визначити їх статус.

Підприємства утворюються державними органами та органами місцевого самоврядування для виконання робіт та надання послуг, які не можуть надаватися (не надаються) приватним сектором, але є необхідними для громадян та/або держави.

Статус підприємства має надаватися у кожному випадку, коли діяльність суб'єкта спрямована на отримання прибутку. Державні підприємства доцільно утворювати (залишати або утримуватися від їх ліквідації), якщо необхідно зберегти довготривалий контроль над життєво важливими для держави і суспільства ресурсами, коли існують інші стратегічні інтереси держави, або необхідно здійснити капіталовкладення, які не може забезпечити приватний сектор. Особливістю державних підприємств є те, що в організації своєї діяльності, на відміну від інших публічних суб'єктів, вони повинні функціонувати на основі норм приватного права. При цьому державне чи комунальне підприємство не може утворювати інших суб'єктів господарювання.

Публічному суб'єкту не може надаватися статус підприємства, якщо він здійснює розроблення політики, контрольні або наглядові функції за іншими суб'єктами, повністю фінансується з державного чи місцевого бюджету.

Публічні підприємства, установи та організації не повинні конкурувати з приватним сектором. Держава робить тільки те, що не може, не хоче або не повинен робити приватний сектор.

Основним призначенням установ та організацій є надання публічних послуг, як правило, інтелектуального (або складного технологічного) характеру у разі, коли надання таких послуг потребує

фінансування за рахунок публічних коштів. При цьому створення установ є доцільним у випадку прямого бюджетного фінансування відповідних інституцій.

5. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ТА ЇЇ ЕТАПИ

Політичне та організаційне забезпечення

Реформа публічної адміністрації вимагає комплексного організаційного забезпечення.

Принципово важливо забезпечити провідну роль Кабінету Міністрів України в ініціюванні та здійсненні відповідних заходів. Для політичного керівництва розробленням та здійсненням заходів на всіх напрямках реформування має функціонувати тимчасова посада члена Кабінету Міністрів з питань адміністративної реформи (віце-прем'єр-міністра або «міністра без міністерства»), наділеного необхідними повноваженнями надвідомчого характеру.

Усі зміни, які стосуються публічної адміністрації, повинні впроваджуватися за погодженням із членом Кабінету Міністрів України з питань адміністративної реформи.

Для підготовки реформи адміністративно-територіального устрою доцільно також утворити консультативно-дорадчу структуру (раду чи комісію), сформовану спільно Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України.

Крім того, для надання члену Кабінету Міністрів України допомоги у проведенні реформи місцевого самоврядування, в тому числі зміни адміністративно-територіального устрою, необхідно ввести посади уповноважених держави з питань адміністративної реформи в регіонах, які повинні надавати консультативну, методичну та іншу допомогу у проведенні реформи. Зазначені посади можуть бути введені у штат обласних державних адміністрацій.

Правове забезпечення

Для правового забезпечення реформи публічної адміністрації, наперед, необхідно прийняти такі закони:

Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади;
Про природні монополії (зміни або нова редакція);

Про державну службу (нова редакція);
Про службу в органах місцевого самоврядування (нова редакція);
Про адміністративно-територіальний устрій України;
Про місцеві державні адміністрації (нова редакція);
Про місцеве самоврядування в Україні (нова редакція);
Про нормативно-правові акти;
Про доступ до публічної інформації;
а також Адміністративно-процедурний кодекс.

З прийняттям Закону України «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади» має бути вирішено питання: видів центральних органів виконавчої влади, визначення їх загальної компетенції, основних завдань, принципів та організації діяльності, в тому числі розмежування політичних та адміністративних функцій і посад; нової структури міністерства; організації та діяльності урядових органів.

Прийняття нової редакції Закону України «Про державну службу» має забезпечити врегулювання питання розмежування посад в органах державної влади; визначення засад політичної нейтральності державних службовців; удосконалення системи поділу посад державних службовців на категорії; встановлення порядку проведення конкурсу для добору осіб на державну службу; визначення порядку проведення оцінки діяльності державних службовців; удосконалення системи оплати праці державних службовців; встановлення дисциплінарної відповідальності тощо. Аналогічні питання служби в органах місцевого самоврядування дасть змогу вирішити Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (в новій редакції).

Зміни до Закону України «Про природні монополії» (або його нова редакція) повинні забезпечити реальну незалежність регуляторів в усіх сферах природних монополій та суміжних ринків.

Порядок зовнішньої діяльності публічної адміністрації, зокрема в частині прийняття адміністративних актів, необхідно визначити в Адміністративно-процедурному кодексі. Цей законодавчий акт повинен врегулювати відносини, що виникають під час провадження публічною адміністрацією діяльності щодо забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, у тому числі щодо отримання адміністративних послуг, та виконання нею визначених законом обов'язків, регламентувати процедури розгляду адміністративних справ.

Реформу адміністративно-територіального устрою слід проводити відповідно до Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» з метою врегулювання питання об'єднання громад, визначення території та меж адміністративно-територіальних одиниць, порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою. Відповідно слід підготувати нову редакцію законів «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні».

Порядок підготовки і прийняття нормативно-правових актів слід визначити у Законі України «Про нормативно-правові акти», зокрема необхідно обмежити коло суб'єктів, які мають право видавати нормативно-правові акти, а також забезпечити прозорість прийняття рішень органами публічної адміністрації та визначити форми участі громадськості у підготовці та прийнятті нормативних актів.

Новий Закон України «Про доступ до публічної інформації» повинен визначити види публічної інформації, режим її оприлюднення та доступу до неї, відповідальність за порушення права на доступ до інформації тощо. При цьому необхідно дотримуватися двох принципів: має бути забезпечено доступ до інформації, пов'язаної з діяльністю органів публічної адміністрації; кількість винятків повинна бути обмежена, винятки повинні бути зрозумілими, описуватися чітко, підлягати контролю на предмет наявності «шкоди» і впливу на «суспільні інтереси».

У ході реформи потребуватимуть перегляду та внесення змін деякі інші закони та підзаконних нормативних актів.

Кадрове забезпечення

Реформування публічної адміністрації значною мірою залежить від кадрового забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а отже, потребує залучення до системи управління на всіх рівнях патріотично налаштованих, професійно підготовлених, компетентних та ініціативних кадрів нової генерації.

Нові управлінські кадри повинні вміти працювати в умовах демократії та ринку, приймати оптимальні рішення за нових обставин, нести за них персональну відповідальність, орієнтуватися на потреби громадян, підвищення якості та доступності публічних послуг.

Ефективне вирішення проблем кадрового забезпечення реформування публічної адміністрації є важливою умовою підвищення авто-

ритету органів публічної влади та подолання взаємного відчуження влади і суспільства.

Необхідним фактором успішного проведення реформування публічної адміністрації є зацікавленість в ній державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, які покликані забезпечити її реалізацію. Це передбачає високу мотивацію, формування системи стимулювання професійного зростання та високих результатів діяльності службовців на основі ротації кадрів, оцінки їх роботи, заохочення за сумлінну працю та вдосконалення системи оплати.

Наукове забезпечення

Підготовка заходів у сфері реформи публічної адміністрації потребує ґрунтовного науково-методичного забезпечення. Особливої уваги потребують питання, що є новими для української держави, зокрема доктрина публічної адміністрації, інститут публічної служби, функціонування незалежних регуляторів, реформування публічних підприємств, проблеми децентралізації, деконцентрації, делегування, професійного самоврядування, адміністративної процедури.

Інформаційне забезпечення

Проведення реформи публічної адміністрації вимагає комплексного інформування про мету реформи, зміст її основних заходів, очікувані результати та хід реформи. Необхідно також забезпечити зворотній зв'язок та підтримку з боку основних адресатів реформи, суспільства в цілому.

Під час проведення роз'яснювальної роботи окрему увагу варто зосередити на таких цільових групах:

- інститути громадянського суспільства;
- засоби масової інформації;
- особи, які займають політичні посади всіх рівнів;
- державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування.

З метою належної організації зазначеної роботи здійснюються заходи, передбачені комунікативним планом до Концепції реформування публічної адміністрації в Україні згідно з додатком.

Фінансове забезпечення

Фінансування проведення реформи має здійснюватись за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, а також інших дозволених законодавством джерел.

Етапи проведення реформи публічної адміністрації²⁷¹

На першому етапі передбачається:

визначити і сформувані інституції, відповідальні за розроблення та проведення адміністративної реформи, в тому числі:

ввести тимчасово посаду Віце-прем'єр-міністра з питань реформи публічної адміністрації;

утворити Координаційну раду з питань реформи публічної адміністрації;

Під час другого етапу передбачається забезпечити:

упорядкування структури органів виконавчої влади за результатами їх функціонально-секторного обстеження;

прийняття та впровадження Закону України «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади»;

прийняття Законів України «Про державну службу» (нова редакція) та «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція);

запровадження інституту державних секретарів;

прийняття Адміністративно-процедурного кодексу, Законів України «Про доступ до публічної інформації» та «Про нормативно-правові акти», розроблення стандартів надання адміністративних послуг.

Заходи третього етапу передбачають:

завершення впорядкування органів виконавчої влади;

проведення інституційної реформи сфер державного управління за результатами функціонально-секторного обстеження;

децентралізацію та деконцентрацію управлінських функцій та повноважень;

виконання Закону України «Про державну службу», в тому числі утворення Ради державної служби, та Закону України «Про службу

²⁷¹ Етапи проведення адміністративно-територіальної реформи і реформи місцевого самоврядування встановлюються відповідними концепціями.

в органах місцевого самоврядування» (нова редакція). Особлива увага приділятиметься реформуванню системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;

впровадження Адміністративно-процедурного кодексу, удосконалення системи адміністративних послуг: електронні послуги, «універсами послуг», делегування функцій з надання адміністративних послуг, реалізація стандартів їх надання тощо.

Під час здійснення заходів четвертого етапу буде забезпечено: подальшу децентралізацію та деконцентрацію управлінських функцій і повноважень;

«автономізацію» діяльності урядових органів;

професійне навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;

подальше вдосконалення системи надання адміністративних послуг: електронних послуг, «універсамів послуг», делегування та впровадження конкуренції, підвищення стандартів послуг тощо.

Реформа публічної адміністрації супроводжується постійним моніторингом ходу її проведення.

6. ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ РЕФОРМИ

Реформування публічної адміністрації в Україні дасть змогу забезпечити:

створення ефективної системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

належний та оптимальний розподіл функцій між центральним, регіональним та місцевим рівнями публічної адміністрації;

запровадження раціональних та прозорих процедур формування державної політики із залученням громадськості та інших заінтересованих суб'єктів;

розроблення ефективних правових механізмів захисту прав та законних інтересів громадян у відносинах із публічною адміністрацією;

фінансову самодостатність громад, спроможних надавати необхідний обсяг якісних публічних послуг;

створення ефективної, професійної, відповідальної та політично нейтральної публічної служби;

запобігання корупції;

ефективний контроль парламенту, місцевих рад, а також інститутів громадянського суспільства за функціонуванням публічної адміністрації.

КРИТЕРІЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМИ

Інтегрованим показником ефективності реформування публічної адміністрації є рівень довіри громадян до органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та його стабільне підвищення.

Критерієм ефективності проведення реформи, наближення функціонування публічної адміністрації до європейських стандартів належного врядування є підвищення рівня життя громадян України.

Показником досягнення цілей реформи можуть бути позитивні тенденції, підтверджені результатами чергової оцінки системи державного управління України за базовими показниками програми SIGMA.

Додаток 1

Діюча система органів виконавчої влади



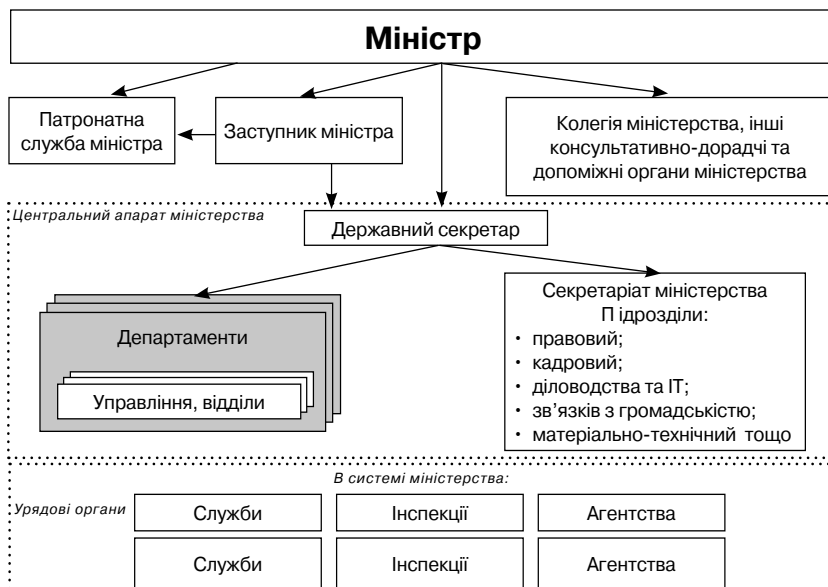
Додаток 2

Пропонована модель системи органів виконавчої влади



Додаток 3

Пропонована структура міністерства



ДОДАТОК 2

Проект²⁷²

**ЗАКОН УКРАЇНИ
ПРО МІНІСТЕРСТВА ТА ІНШІ ЦЕНТРАЛЬНІ
ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

Цей Закон відповідно до Конституції України визначає організацію, повноваження та порядок діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади України.

РОЗДІЛ І

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Центральний орган виконавчої влади

1. Центральний орган виконавчої влади – утворене Кабінетом Міністрів України міністерство або інший центральний орган виконавчої влади, компетенція якого поширюється на всю територію України та керівник якого призначається на посаду та звільняється з посади в порядку, визначеному Конституцією України.

2. Центральний орган виконавчої влади відповідальний перед Кабінетом Міністрів України, йому підзвітний і підконтрольний.

Стаття 2. Система центральних органів виконавчої влади

1. Систему центральних органів виконавчої влади складають:

1) міністерства;

2) інші центральні органи виконавчої влади:

державні комітети;

колегіальні центральні органи виконавчої влади.

< ... >

²⁷² Витяг з проекту Закону, підготовленого робочою групою Міністерства юстиції України (текст станом на 23.07.2008)

РОЗДІЛ II

МІНІСТЕРСТВА

Глава 1.

Компетенція, організація та порядок діяльності міністерств

Стаття 8. Міністерство

1. Міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та реалізації державної політики у найважливіших сферах суспільного та державного життя, спрямованої передусім на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

2. Між міністерствами розподіляються всі питання державної політики, відповідальність за які покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України.

3. Розподіл компетенції (функцій та повноважень) між міністерствами здійснюється Кабінетом Міністрів України, якщо інше не передбачено законом.

4. Вирішення спорів щодо компетенції між міністерствами здійснюється Кабінетом Міністрів України.

5. Міністерства діють за принципом єдиноначальності.

6. Міністерство очолює міністр, який є членом Кабінету Міністрів України.

7. Порядок призначення на посаду, набуття та припинення повноважень міністра, відповідальність, а також інші питання діяльності міністра як члена Кабінету Міністрів України визначаються Конституцією України та Законом України «Про Кабінет Міністрів України».

Стаття 9. Завдання міністерств за сферами державної політики

Завданнями міністерств є:

1) у сфері правової політики – забезпечення верховенства права в Україні, прав і свобод людини і громадянина;

2) у сфері внутрішньої політики – забезпечення стабільності, суспільної безпеки та правопорядку в державі, а також ефективного функціонування публічної адміністрації;

3) у сфері фінансової політики – забезпечення росту доходів Державного бюджету України, утримання його дефіциту в законодавчо визначених межах, а також прозоре і ефективне використання державних фінансових ресурсів;

4) у сфері економічної політики – забезпечення захисту інтересів ефективного власника, створення найсприятливіших умов для розвитку підприємництва та інвестиційної діяльності;

5) у сфері політики праці та соціальної політики – забезпечення належного рівня умов трудової діяльності та соціальної захищеності громадян;

6) у сфері паливно-енергетичного комплексу – забезпечення достатнього та стабільного функціонування ринку паливно-енергетичних ресурсів;

7) у сфері інформаційного та транспортного комплексу – забезпечення безперебійного функціонування і розвитку інформаційної та транспортної інфраструктури;

8) у сфері агропромислової політики – сприяння ефективного функціонуванню агропромислового комплексу, гарантування забезпеченості українського ринку продуктами харчування та їх безпеки;

9) у сфері освіти і науки – забезпечення ефективного функціонування системи якісної та доступної освіти, розвитку української фундаментальної та прикладної науки;

10) у сфері екологічної політики – забезпечення безпечного для життя і здоров'я громадян довкілля;

11) у сфері охорони здоров'я – забезпечення права громадян на охорону здоров'я та медичну допомогу;

12) у сферах культури, туризму, спорту та молодіжної політики – забезпечення охорони культурної спадщини, розвиток культури, туризму і спорту, створення сприятливих умов для самореалізації молоді в Україні;

13) у сфері зовнішньої політики – забезпечення національних інтересів України за кордоном та формування позитивного іміджу України у світі;

14) у сфері оборонної політики – підтримка на достатньому рівні обороноздатності держави та захист України у випадку збройної агресії проти неї або збройного конфлікту, участь у системі колективної безпеки відповідно до міжнародних договорів.

< ... >

Стаття 11. Міністр як керівник міністерства

1. Міністр як керівник міністерства:

1) очолює міністерство, здійснює керівництво його діяльністю, несе відповідальність перед Кабінетом Міністрів України за виконання покладених на міністерство завдань;

2) спрямовує та координує діяльність центральних органів виконавчої влади в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України;

3) визначає відповідно до законодавства у межах своїх повноважень стратегічні напрями роботи міністерства та шляхи досягнення поставлених цілей, затверджує програми і плани роботи міністерства, звіти про їх виконання;

4) подає в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проекти законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, розробником яких є міністерство;

5) погоджує проекти законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України з питань, що належать до компетенції міністерства;

6) представляє в установленому порядку проекти законів України, розробником яких є міністерство, та доповідає з інших питань під час їх розгляду на пленарних засіданнях Верховної Ради України;

7) веде переговори і підписує міжнародні договори України відповідно до наданих йому повноважень;

8) залучає фахівців підпорядкованих органів, а за домовленістю з керівниками фахівців інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій для розгляду питань, що належать до компетенції міністерства;

9) утворює в разі потреби за власною ініціативою, а також за рішенням Кабінету Міністрів України спільні комісії, експертні групи, залучає фахівців для підготовки проектів актів законодавства, проведення їх експертизи і надання консультацій;

10) скликає наради з питань, що належать до його компетенції;

11) скасовує в межах своїх повноважень повністю чи в окремих частинах акти підпорядкованих йому територіальних органів, а також порушує в установленому порядку перед іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки

Крим та місцевими державними адміністраціями питання про скасування їх актів;

12) вносить в установленому порядку Кабінету Міністрів України подання щодо призначення на посаду і звільнення з посади першого заступника і заступників міністра, державного секретаря міністерства;

13) розподіляє обов'язки між заступниками міністра;

14) порушує в установленому порядку перед Кабінетом Міністрів України питання щодо присвоєння рангів державних службовців, заохочення, притягнення до дисциплінарної відповідальності державного секретаря міністерства;

15) приймає у випадках, передбачених законодавством, рішення про утворення, реорганізацію та ліквідацію територіальних органів міністерства, призначає на посаду і звільняє з посади в установленому порядку їх керівників, а також затверджує положення про ці органи;

16) приймає рішення про утворення, реорганізацію та ліквідацію підприємств, установ і організацій, що належать до сфери управління міністерства, затверджує статuti, положення про них, укладає та розриває відповідно до законодавства контракти з їх керівниками;

17) представляє в установленому порядку працівників центрального апарату міністерства, його територіальних органів, підприємств, установ і організацій, що належать до сфери його управління, до відзначення державними нагородами України;

18) вирішує в установленому порядку питання щодо присвоєння керівникам територіальних органів міністерства рангів державних службовців, їх заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності;

19) представляє міністерство у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами і організаціями в Україні та за її межами;

20) веде особистий прийом громадян з питань, що належать до компетенції міністерства;

21) видає акти міністерства;

22) приймає в установленому порядку рішення про розподіл бюджетних коштів, головним розпорядником яких є міністерство;

23) затверджує штатний розпис та кошторис міністерства за погодженням з Міністерством фінансів України;

24) дає доручення своїм заступникам, державному секретарю міністерства, працівникам патронатної служби та контролює їх виконання;

25) здійснює інші повноваження відповідно до цього та інших законів.

Стаття 12. Заступники міністра

1. Міністр має першого заступника і заступників, які здійснюють свої повноваження відповідно до розподілу обов'язків.

2. Посади заступників міністра належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство. На заступників міністра поширюються вимоги та обмеження щодо сумісництва, встановлені для членів Кабінету Міністрів України.

3. Перший заступник і заступники міністра призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням міністра. Подання про призначення на посаду та звільнення з посади заступників Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України погоджується з Президентом України.

4. Перший заступник і заступники міністра на підставі наказу міністра виконують обов'язки міністра щодо керівництва міністерством у разі його відсутності чи неможливості здійснювати свої повноваження, а також заміщують міністра на засіданні Кабінету Міністрів України з правом дорадчого голосу, а на урядових комітетах – з правом вирішального голосу за попереднім погодженням з головою урядового комітету, представляють міністерство у відносинах з іншими органами державної влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності, виконують інші обов'язки згідно з розподілом обов'язків.

5. У разі відсутності заступника міністра або неможливості здійснювати ним свої повноваження виконання його обов'язків покладається на підставі наказу міністра на іншого заступника міністра.

6. Повноваження заступника міністра припиняються у разі:

- 1) відставки у зв'язку з призначенням нового міністра;
- 2) відставки з політичних мотивів чи звільнення з посади за власним бажанням;
- 3) звільнення з посади за рішенням Кабінету Міністрів України.

7. У разі призначення нового міністра заступник міністра невідкладно подає заяву про свою відставку. Заява про відставку подається міністрові, який у триденний строк вносить відповідне подання на розгляд Кабінету Міністрів України. Якщо заступник міністра не подав невідкладно заяву про свою відставку, новопризначений міністр вносить подання про відставку заступника міністра на розгляд Кабінету Міністрів України за власною ініціативою. Заступник міністра, відставка якого прийнята, за дорученням міністра та за

власною згодою може продовжувати виконувати свої повноваження до призначення нового заступника міністра.

Стаття 13. Центральний апарат міністерства

1. Центральний апарат міністерства – організаційно поєднана сукупність структурних підрозділів і посад, що забезпечують діяльність міністра, а також виконання покладених на міністерство завдань.

2. Керівником центрального апарату міністерства є державний секретар.

3. Структуру центрального апарату міністерства затверджує міністр за поданням державного секретаря.

4. Центральний апарат міністерства складається з департаментів і секретаріату.

Стаття 14. Державний секретар міністерства

1. Державний секретар міністерства є вищою посадовою особою з числа державних службовців у міністерстві. Державний секретар підзвітний і підконтрольний міністрові.

2. Основними завданнями державного секретаря міністерства є: забезпечення діяльності міністра; організація поточної роботи, пов'язаної з виконанням покладених на міністерство завдань, у тому числі здійснення контролю за виконанням законодавства; забезпечення стабільності і наступності у роботі центрального апарату міністерства.

3. Державний секретар міністерства відповідно до покладених на нього завдань:

1) організовує роботу центрального апарату міністерства, в тому числі роботу з документообігом в міністерстві;

2) забезпечує проведення єдиної державної політики у сфері державної служби та здійснює інші повноваження керівника державною службою в центральному апараті міністерства та його територіальних органах відповідно до законодавства;

3) забезпечує виконання наказів та доручень міністра;

4) організовує та контролює виконання Конституції та законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, актів Кабінету Міністрів України;

5) готує та подає на затвердження міністрові програми і плани роботи міністерства, організовує і контролює їх виконання; звітує про їх виконання перед міністром;

6) забезпечує підготовку пропозицій щодо реалізації державної політики, концепцій, проектів законів України та актів Кабінету Міністрів України, державних цільових програм та інших програмних документів з питань діяльності міністерства та подає їх на розгляд міністрів;

7) організовує розроблення проектів актів міністерства та подає їх на розгляд міністрів;

8) запитує та одержує в установленому порядку від інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування інформацію, документи і матеріали, а від органів державної статистики безоплатно статистичну інформацію, необхідні для виконання покладених на міністерство завдань;

9) вносить міністрів у разі потреби пропозиції щодо удосконалення системи міністерства та структури його центрального апарату;

10) затверджує положення про структурні підрозділи центрального апарату міністерства;

11) подає на затвердження міністрові положення (статути) про підприємства, установи, організації, що належать до сфери управління міністерства;

12) подає міністрові пропозиції щодо розподілу бюджетних коштів, головним розпорядником яких є міністерство, забезпечує та контролює виконання рішень міністра щодо розподілу цих коштів та звітує перед міністром з цього питання;

13) розпоряджається бюджетними коштами, передбаченими на утримання центрального апарату міністерства, та інформує міністра про їх використання;

14) подає в установленому порядку на затвердження міністру штатний розпис та кошторис міністерства;

15) призначає на посади та звільняє з посад у порядку, передбаченому законодавством про державну службу, державних службовців центрального апарату міністерства, крім керівників департаментів; приймає на роботу та звільняє з роботи відповідно до законодавства про працю інших працівників центрального апарату міністерства;

16) погоджує призначення на посади та звільнення з посад керівників відповідних структурних підрозділів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій;

17) затверджує посадові інструкції керівників структурних підрозділів центрального апарату міністерства;

18) вирішує в установленому порядку питання щодо присвоєння державним службовцям центрального апарату міністерства, його територіальних органів рангів державних службовців;

19) вирішує в установленому порядку питання щодо заохочення, притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців та інших працівників центрального апарату міністерства, його територіальних органів;

20) формує та затверджує кадровий резерв центрального апарату міністерства та керівництва урядових органів;

21) забезпечує організацію підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців міністерства та осіб, включених до кадрового резерву;

22) забезпечує охорону державної таємниці та здійснює заходи щодо мобілізаційної підготовки в межах повноважень, передбачених законом;

23) здійснює функції з управління майном, закріпленим за міністерством;

24) представляє міністерство як юридичну особу в цивільно-правових відносинах;

25) з питань, що належать до його повноважень, видає накази та контролює їх виконання.

4. Державний секретар міністерства не може бути членом політичної партії, а також публічно демонструвати свої політичні погляди та керуватись ними при виконанні службових обов'язків.

5. У разі відсутності державного секретаря міністерства чи неможливості здійснювати ним повноваження з інших причин його обов'язки виконує заступник державного секретаря міністерства.

6. Державний секретар міністерства призначається на посаду Кабінетом Міністрів України за поданням міністра строком на п'ять років з правом повторного призначення.

7. Кандидатури на посаду державного секретаря міністерства добираються за результатами відкритого конкурсу, що проводиться в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України відповідно до законодавства про державну службу.

8. Кандидатами на посади державних секретарів міністерств можуть бути громадяни України, які мають вищу освіту, загальний стаж роботи не менше семи років, включаючи досвід управлінської роботи не менше трьох років, і відповідають іншим вимогам, передбаченим законодавством.

9. Державний секретар міністерства може бути звільнений з посади до закінчення терміну його повноважень з підстав, передбачених законодавством про державну службу.

10. Припинення повноважень Кабінету Міністрів України або зміни його складу не можуть бути підставою для звільнення з посади державного секретаря міністерства.

11. Заступник державного секретаря міністерства призначається міністром за поданням державного секретаря міністерства в порядку, передбаченому законодавством про державну службу.

Стаття 15. Департаменти міністерства

1. Департамент міністерства – це основний (найбільший) структурний підрозділ центрального апарату міністерства багатогалузевого або функціонального спрямування, що утворюється для виконання завдань міністерства.

2. Департамент очолює директор, який призначається на посаду та звільняється з посади міністром за поданням державного секретаря міністерства в порядку, визначеному законодавством про державну службу.

3. У структурі департаментів міністерства утворюються управління, відділи, сектори. Критерії формування структурних підрозділів департаментів міністерств визначаються Кабінетом Міністрів України.

4. Керівники управлінь, відділів, секторів центрального апарату міністерства призначаються на посади та звільняються з посад державним секретарем міністерства у порядку, передбаченому законодавством про державну службу.

5. Зміна міністра чи припинення повноважень державного секретаря міністерства не можуть бути підставами для звільнення з посади керівників департаментів міністерства та інших державних службовців міністерства.

Стаття 16. Секретаріат міністерства

1. Секретаріат міністерства – постійно діючий структурний підрозділ, що забезпечує організаційне, правове, інформаційно-аналітичне, матеріально-технічне та інші питання діяльності міністерства.

2. До складу секретаріату міністерства входять структурні підрозділи з питань правового, інформаційно-аналітичного,

фінансового, матеріально-технічного забезпечення та державних закупівель, протоколу, прийому громадян, діловодства та інформатизації, безпеки та захисту інформації, персоналу, мобілізаційної підготовки, інші структурні підрозділи.

3. У структурі секретаріату міністерства утворюються управління, відділи, сектори. Критерії формування структурних підрозділів секретаріату міністерства визначаються Кабінетом Міністрів України.

4. Керівництво секретаріатом здійснює керівник секретаріату міністерства, який призначається на посаду та звільняється з посади міністром за поданням державного секретаря.

5. Положення про секретаріат міністерства затверджується державним секретарем міністерства.

Стаття 17. Патронатна служба міністра

1. Міністр має право на формування патронатної служби у межах чисельності та фонду оплати праці, що визначається Кабінетом Міністрів України. Чисельність патронатної служби міністра становить не більше десяти осіб.

2. Патронатна служба здійснює консультування міністра, підготовку необхідних матеріалів, організацію зустрічей та зв'язків із громадськістю та засобами масової інформації, зв'язок з іншими членами Кабінету Міністрів України, а також виконує інші функції, визначені міністром.

3. Міністр самостійно визначає персональний склад патронатної служби. Працівники патронатної служби міністра приймаються на посади та звільняються з посад державним секретарем міністерства за поданням міністра.

4. До складу патронатної служби міністра можуть бути переведені державні службовці за їх згодою.

5. Працівники патронатної служби міністра звільняються з посад у зв'язку з припиненням повноважень відповідного міністра, за поданням міністра або з підстав, передбачених законодавством про працю.

6. Державні службовці, які були переведені до патронатної служби, після звільнення з її складу поновлюються на попередній посаді або призначаються на іншу рівноцінну посаду.

7. Працівники патронатної служби міністра не мають права давати доручення державним службовцям та працівникам органів виконавчої влади.

Стаття 18. Система міністерства

1. До системи міністерства входять урядові органи, а також підприємства, установи, організації, що належать до сфери управління міністерства та забезпечують реалізацію його функцій та повноважень. У випадках, передбачених законодавством, у системі міністерства можуть утворюватись територіальні органи.

2. Віднесення до системи міністерства урядових органів здійснюється Кабінетом Міністрів України.

3. Передача до сфери управління міністерства підприємств, установ, організацій здійснюється в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України, якщо інше не передбачено законом.

Стаття 19. Територіальні органи міністерства

1. У випадках, передбачених законодавством, міністр за погодженням з Кабінетом Міністрів України утворює територіальні органи міністерства.

2. Територіальні органи міністерства утворюються для забезпечення виконання завдань, покладених на міністерство, на відповідній території.

3. Територіальні органи міністерства можуть утворюватися в Автономній Республіці Крим, областях, районах, містах Києві, Севастополі та їх районах, а в разі необхідності також в інших містах. В окремих випадках можуть утворюватися міжрайонні та міськрайонні територіальні органи.

4. Територіальні органи міністерства утворюються, реорганізуються та ліквідовуються міністром у межах граничної чисельності та коштів, передбачених на утримання міністерства.

5. Територіальні органи міністерства можуть бути юридичними особами публічного права та діють на підставі положень, що затверджуються міністром.

6. Територіальні органи міністерства набувають статусу юридичної особи з моменту державної реєстрації у порядку, встановленому законом для державної реєстрації юридичних осіб.

7. Територіальні органи міністерства вважаються такими, що припинилися як юридичні особи, з дня внесення до Єдиного державного реєстру запису про їх припинення.

8. Керівники територіальних органів міністерства призначаються на посаду міністром за погодженням з головами відповідних

місцевих державних адміністрацій в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

9. У разі вмотивованої відмови голови обласної державної адміністрації (підтримки головою обласної державної адміністрації вмотивованої відмови голови районної державної адміністрації) погодити призначення керівника територіального органу міністерства за пропозицією міністра рішення про надання згоди на призначення такого керівника приймається Кабінетом Міністрів України.

10. Керівники територіальних органів міністерства звільняються з посади міністром.

11. У складі територіальних органів міністерства в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, міжрайонних територіальних органах можуть утворюватися самостійні управління, самостійні відділи і сектори, відділи у складі самостійного управління, сектори у складі самостійного управління або самостійного відділу.

12. У складі територіальних органів міністерства в районах і містах обласного значення можуть утворюватися відділи та сектори.

13. Критерії формування структурних підрозділів територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади визначаються Кабінетом Міністрів України.

14. Утворення, реорганізація, ліквідація, визначення засад діяльності, призначення на посаду та звільнення з посади керівників територіальних органів міністерства здійснюється з урахуванням особливостей, передбачених окремими законами України.

15. Міністерства, які не мають територіальних органів, реалізують свої повноваження у регіонах через відповідні підрозділи місцевих державних адміністрацій.

Стаття 20. Підприємства, установи і організації, що належать до сфери управління міністерства

1. Підприємства, установи і організації, що належать до сфери управління міністерства, утворюються, реорганізуються та ліквідовуються міністром, а підприємства, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави, – за погодженням з Кабінетом Міністрів України.

2. Підприємства, установи і організації, що належать до сфери управління міністерства, діють на підставі положення (статуту), що затверджується міністром.

3. Керівники підприємств, установ і організацій, що належать до сфери управління міністерства, призначаються на посаду в установленому законодавством порядку міністром за погодженням з головою відповідної місцевої державної адміністрації.

4. У разі вмотивованої відмови голови обласної державної адміністрації (підтримки головою обласної державної адміністрації вмотивованої відмови голови районної державної адміністрації) погодити призначення керівника підприємства, установи, організації, що належать до сфери управління міністерства, за пропозицією міністра рішення про надання згоди на призначення такого керівника приймається Кабінетом Міністрів України.

5. Керівники підприємств, установ і організацій, що належать до сфери управління міністерства, звільняються з посади в установленому законодавством порядку міністром.

6. Особливості діяльності підприємств, установ і організацій, що належать до сфери управління міністерства, можуть встановлюватися законами.

Стаття 21. Колегія міністерства та інші консультативні, дорадчі та допоміжні органи міністерства

1. Для підготовки рекомендацій з питань формування та реалізації державної політики, обговорення найважливіших напрямів діяльності, підготовки проектів нормативно-правових актів, їх експертизи, вирішення інших питань в міністерстві утворюється колегія.

2. Членами колегії є міністр (голова колегії), заступники міністра, державний секретар міністерства, його заступники, керівники центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра, керівники урядових органів в системі міністерства, а також за згодою представники інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, наукових і навчальних закладів, громадських організацій, науковці та інші особи.

3. Періодичність проведення засідань колегії визначається міністром.

4. Рішення колегії оформлюються протоколом.

5. Типове положення про колегію міністерства затверджується Кабінетом Міністрів України.

6. Для розгляду наукових рекомендацій та фахових консультацій з основних питань діяльності у міністерстві можуть утворюватися

інші постійні або тимчасові консультативні, дорадчі та допоміжні органи у формі комісій, рад тощо.

7. Рішення про утворення колегії, інших постійних або тимчасових консультативних, дорадчих та допоміжних органів приймає міністр.

8. Кількісний та персональний склад колегії, інших консультативних, дорадчих та допоміжних органів та положення про них затверджує міністр.

Стаття 22. Акти міністерства

1. Міністерство у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України видає накази, інші передбачені законами акти, організовує та контролює їх виконання.

2. Акти міністерства, видані в межах його повноважень, є обов'язковими для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами.

3. Підготовка та видання нормативно-правових актів міністерства здійснюється у порядку, встановленому законодавством.

4. Нормативно-правові акти міністерства підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України в порядку, встановленому законом, та включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

5. Акти міністерства або їх окремі положення можуть бути оскаржені фізичними та юридичними особами, органами місцевого самоврядування до Кабінету Міністрів України або адміністративного суду в порядку та у випадках, встановлених законом.

6. Акти міністерства можуть бути скасовані Кабінетом Міністрів України повністю чи в окремих частинах.

7. Нормативно-правові акти міністерства після включення до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів опубліковуються державною мовою в офіційних друкованих виданнях.

9. Нормативно-правові акти міністерства набувають чинності в порядку, встановленому законом.

10. Нормативно-правові акти міністерства, що стосуються прав і обов'язків громадян, не доведені в установленому порядку до відома населення, є нечинними.

Глава 2.

Урядові органи у системі міністерства

Стаття 23. Урядові органи

1. У системі міністерства можуть утворюватися такі види урядових органів, як служби, інспекції, агентства.

2. Служба – урядовий орган у системі міністерства, який утворюється для здійснення функцій управління окремими підгалузями (сферами діяльності) державного управління.

3. Інспекція – урядовий орган у системі міністерства, який утворюється для здійснення контрольно-наглядових функцій за виконанням органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами встановлених Конституцією та законами України, іншими нормативно-правовими актами, виданими відповідно до Конституції та законів України, загальнообов'язкових правил поведінки у відповідній сфері державного управління.

4. Агентство – урядовий орган у системі міністерства, який утворюється для надання реєстраційно-дозвільних та інших адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, а також управління об'єктами державної власності.

5. В одному урядовому органі не допускається поєднання функцій агентства та інспекції.

6. Урядові органи є юридичними особами публічного права.

7. Урядові органи набувають статусу юридичної особи з моменту державної реєстрації у порядку, встановленому законом для державної реєстрації юридичних осіб. Урядові органи вважаються такими, що припинилися як юридичні особи, з дня внесення до Єдиного державного реєстру запису про їх припинення.

8. Рішення про утворення, реорганізацію та ліквідацію урядових органів приймає Кабінет Міністрів України за пропозицією міністра, діючи в межах граничної чисельності працівників міністерства, затвердженої Кабінетом Міністрів України, та коштів, передбачених у Державному бюджеті України для утримання міністерства.

9. Порядок здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією та ліквідацією урядових органів у системі міністерства, визначається Кабінетом Міністрів України.

Стаття 24. Порядок організації діяльності урядового органу

1. Завдання, функції, обсяг повноважень, звітність та інші питання діяльності урядових органів визначаються з урахуванням норм цього та інших законів України в положеннях про ці органи, що затверджуються Кабінетом Міністрів України за поданням міністра.

2. Типове положення про урядовий орган затверджується Кабінетом Міністрів України.

3. З питань реалізації власних повноважень урядовий орган виступає суб'єктом публічно-правових відносин та наділяється правом прийняття відповідного рішення.

4. Граничну чисельність працівників урядового органу в межах граничної чисельності працівників міністерства, визначеної Кабінетом Міністрів України, за поданням державного секретаря міністерства відповідно до пропозицій керівника урядового органу затверджує міністр.

5. Штатний розпис та кошторис урядового органу у системі міністерства за поданням державного секретаря міністерства відповідно до пропозицій керівника урядового органу затверджує міністр в межах коштів, передбачених для фінансування відповідного міністерства, за погодженням з Міністерством фінансів України.

6. Структуру урядового органу затверджує його керівник за погодженням з міністром.

Стаття 25. Взаємовідносини міністра з урядовим органом
Міністр:

1) вносить Кабінету Міністрів України пропозиції щодо утворення, реорганізації та ліквідації урядових органів у системі міністерства;

2) вносить Кабінету Міністрів України подання про призначення на посаду та звільнення з посади керівника урядового органу;

3) призначає на посади та звільняє з посад за поданням керівника урядового органу його заступників;

4) призначає на посади за поданням керівника урядового органу, погодженим з головою місцевої державної адміністрації, керівників територіальних підрозділів урядового органу;

5) звільняє з посад за поданням керівника урядового органу керівників його територіальних підрозділів;

6) порушує в установленому порядку перед Кабінетом Міністрів України питання щодо присвоєння рангу державного службовця, заохочення, притягнення до дисциплінарної відповідальності керівника урядового органу;

7) представляє в установленому порядку працівників урядового органу за поданням його керівника до відзначення державними нагородами України;

8) вирішує в установленому порядку питання щодо присвоєння заступникам керівника урядового органу, керівникам територіальних підрозділів урядового органу рангів державних службовців, їх заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності;

9) скасовує накази керівника урядового органу у випадку їх невідповідності законодавству;

10) здійснює інші повноваження, передбачені цим та іншими законами України.

2. Здійснення заходів щодо нагляду за діяльністю урядового органу міністр може доручити відповідній посадовій особі центрального апарату міністерства.

3. Міністр та посадова особа, якій доручено здійснення заходів щодо нагляду за діяльністю урядового органу, мають право за запитом отримувати від урядового органу будь-яку інформацію про його діяльність.

Стаття 26. Керівник урядового органу

1. Керівник урядового органу призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням міністра.

2. Керівник урядового органу має заступників, не більше трьох, які призначаються на посаду та звільняються з посади міністром за поданням керівника урядового органу.

3. Кандидатури на посаду керівника урядового органу, його заступників добираються на конкурсних засадах в порядку, встановленому законодавством про державну службу. До складу конкурсних комісій залучаються представники підприємств, установ і організацій сфери діяльності урядового органу.

4. Керівник урядового органу:

здійснює керівництво урядовим органом, його територіальними підрозділами, координує та контролює їх діяльність;

несе персональну відповідальність перед Кабінетом Міністрів України та міністром за виконання покладених на урядовий орган та його територіальні підрозділи завдань та функцій;

звітує міністру про діяльність урядового органу та використання коштів у порядку, визначеному положенням про цей орган;

призначає на посаду та звільняє з посади працівників урядового органу;

вносить міністру в установленому порядку подання про призначення на посаду та звільнення з посади керівників територіальних підрозділів урядового органу;

розподіляє обов'язки між своїми заступниками;

підписує акти з питань, що належать до компетенції урядового органу;

розглядає в установленому порядку питання щодо присвоєння рангів державних службовців, заохочення, притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників урядового органу (крім своїх заступників та керівників територіальних підрозділів урядового органу);

здійснює інші повноваження відповідно до покладених на урядовий орган завдань.

Стаття 27. Територіальні підрозділи урядового органу

1. За рішенням міністра можуть утворюватися, реорганізовуватися або ліквідовуватися територіальні підрозділи урядового органу для виконання покладених на нього функцій та повноважень, якщо інше не передбачено законом.

2. Пропозиції міністру щодо утворення, реорганізації або ліквідації територіальних підрозділів урядового органу подає керівник урядового органу.

3. Територіальні підрозділи урядового органу є підзвітними та підконтрольними керівникові урядового органу, якщо інше не передбачено законом.

4. Територіальні підрозділи урядового органу можуть бути юридичними особами публічного права.

5. Керівники територіальних підрозділів урядового органу призначаються на посаду та звільняються з посади міністром за поданням керівника урядового органу. Подання про призначення на посаду

керівника територіального підрозділу урядового органу має бути погоджено з головою відповідної місцевої державної адміністрації.

6. У разі вмотивованої відмови голови обласної державної адміністрації (підтримки головою обласної державної адміністрації вмотивованої відмови голови районної державної адміністрації) погодити призначення керівника територіального підрозділу урядового органу в системі міністерства за пропозицією міністра рішення про надання згоди на призначення такого керівника приймається Кабінетом Міністрів України.

7. Завдання, функції та повноваження, інші питання організації та порядку діяльності територіальних підрозділів урядового органу визначаються у положенні про них, яке затверджується міністром.

РОЗДІЛ III

ІНШІ ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

< ... >

Стаття 30. Спрямування і координація діяльності державного комітету через міністра

1. Міністр, забезпечуючи виконання рішення Кабінету Міністрів України щодо спрямування і координації діяльності державного комітету:

1) формує державну політику у відповідній сфері та здійснює контроль за її реалізацією державним комітетом;

2) визначає основні напрями і стратегічні цілі діяльності державного комітету відповідно до завдань, визначених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, а також інших завдань, покладених на Кабінет Міністрів України, вживає заходи щодо контролю за реалізацією державним комітетом державної політики у відповідній сфері;

3) затверджує щорічно план роботи державного комітету на наступний рік, заходи щодо реалізації основних напрямів і стратегічних цілей діяльності державного комітету відповідно до завдань, визначених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, а також інших завдань, покладених на Кабінет Міністрів України;

4) подає в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проекти законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, розробником яких є державний комітет;

5) визначає порядок обміну інформацією між ним та державним комітетом, форму та періодичність її подання, приймає рішення щодо проведення перевірки діяльності державного комітету;

6) погоджує проекти законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України з питань, що належать до компетенції державного комітету;

7) представляє в установленому порядку проекти законів України, розробником яких є державний комітет, та доповідає з інших питань під час їх розгляду на пленарних засіданнях Верховної Ради України;

8) вносить Прем'єр-міністру України пропозиції щодо кандидатури для призначення на посаду і звільнення з посади голови державного комітету;

9) вносить в установленому порядку Кабінету Міністрів України подання щодо призначення на посаду і звільнення з посади першого заступника і заступників голови державного комітету;

10) звертається до Кабінету Міністрів України з вмотивованою пропозицією щодо проведення службового розслідування стосовно голови державного комітету та його заступників;

11) подає голові державного комітету, а у разі потреби Кабінетові Міністрів України, пропозиції щодо удосконалення роботи державного комітету;

12) дає державному комітету обов'язкові до виконання доручення відповідно до актів і рішень Кабінету Міністрів України, що випливають з Програми діяльності Кабінету Міністрів України, а також інших завдань, покладених на Кабінет Міністрів України;

13) вносить голові державного комітету пропозиції, що є обов'язковими для розгляду;

14) порушує в установленому порядку перед Кабінетом Міністрів України питання щодо присвоєння рангів державних службовців, заохочення, притягнення до дисциплінарної відповідальності голови державного комітету, його заступників;

15) затверджує структуру державного комітету;

16) погоджує рішення голови державного комітету про утворення, реорганізацію та ліквідацію територіальних органів державного комітету.

< ... >

Глава 3.

Колегіальні центральні органи виконавчої влади

Стаття 39. Колегіальні центральні органи виконавчої влади

1. У випадках, передбачених законом Кабінетом Міністрів України, можуть утворюватися колегіальні центральні органи виконавчої влади, зокрема, для здійснення державного регулювання у сферах природних монополій та суміжних ринків.

2. Колегіальні центральні органи виконавчої влади у своїй діяльності керуються принципами незалежності та колегіальності у прийнятті рішень.

3. Усі питання, вирішення яких віднесене законом до сфери повноважень колегіального центрального органу виконавчої влади, вирішуються шляхом колегіального розгляду питань.

Голова та інші члени колегіального центрального органу виконавчої влади мають рівні права при прийнятті рішень. Рішення колегіального органу виконавчої влади вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість від його загального складу.

4. Особливості правового статусу, функцій та повноважень, порядку видання нормативно-правових актів, взаємовідносин колегіальних центральних органів виконавчої влади з іншими державними органами визначаються Конституцією та законами України.

5. У разі відсутності правового регулювання деяких аспектів організації діяльності колегіальних центральних органів виконавчої влади у відповідних законах України застосовуються положення цього Закону.

Стаття 40. Склад колегіального центрального органу виконавчої влади

1. Колегіальний центральний орган виконавчої влади функціонує у складі від п'яти до дев'яти членів, у тому числі голова.

2. Члени колегіального центрального органу виконавчої влади призначаються на посаду на законодавчо визначений строк з дотриманням процедури добору кандидатів, визначеної законом, який передбачає утворення відповідного органу.

3. Кандидат на посаду члена колегіального центрального органу виконавчої влади повинен мати вищу профільну, юридичну або економічну освіту та досвід роботи у відповідній сфері не менше трьох років.

4. Звільнення з посади члена колегіального центрального органу виконавчої влади здійснюється лише у разі:

- 1) закінчення строку, на який його призначено;
- 2) неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я;
- 3) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;
- 4) припинення його громадянства;
- 5) визнання його безвісно відсутнім або оголошення померлим;
- 6) подання заяви про відставку або звільнення з посади за власним бажанням.

Повноваження члена колегіального центрального органу виконавчої влади припиняються у разі його смерті.

Стаття 41. Спрямування і координація діяльності колегіального центрального органу виконавчої влади через міністра

1. Діяльність колегіального центрального органу виконавчої влади за рішенням Кабінету Міністрів України спрямовується та координується через міністра шляхом:

1) представлення на засіданнях Кабінету Міністрів України, а також на пленарних засіданнях Верховної Ради України проектів нормативно-правових актів, розроблених колегіальним центральним органом виконавчої влади;

2) проведення нарад, робочих зустрічей, консультацій з керівниками колегіальних центральних органів виконавчої влади та надсилання їм листів;

3) заслуховування та отримання інформації керівників колегіальних центральних органів виконавчої влади з особливо важливих питань та звітів про виконання покладених на них завдань;

4) звернення до Кабінету Міністрів України з вмотивованою пропозицією щодо проведення службового розслідування стосовно керівника або членів колегіальних центральних органів виконавчої влади, вжиття заходів для притягнення зазначених осіб до дисциплінарної відповідальності;

5) подання керівникові колегіального центрального органу виконавчої влади, а у разі потреби Кабінетові Міністрів України пропозицій щодо удосконалення роботи колегіального центрального органу виконавчої влади, які є обов'язкові для розгляду.

2. Голова колегіального центрального органу виконавчої влади має право брати участь у роботі урядових комітетів та засіданнях Кабінету Міністрів України з правом дорадчого голосу у разі розгляду проектів законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, які стосуються компетенції колегіального центрального органу виконавчої влади.

< ... >

РОЗДІЛ VI

ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ

Цей Закон набирає чинності через місяць з дня його опублікування.

<...>

2. Визнати таким, що втратив чинність, Закон Української РСР «Про Раду Міністрів Української РСР» (Відомості Верховної Ради УРСР. 1979. – № 1, Ст. 7; 1980. – № 7, Ст. 115; 1981. – № 24, Ст. 364, № 49, Ст. 841; 1984. – № 4, Ст. 83; 1985. – № 49, Ст. 1167; 1986. – № 29, Ст. 584, № 39, Ст. 797; 1987. – № 35, Ст. 675, № 47, ст. 947; 1988. – № 18, Ст. 450).

3. Внести зміни до таких законодавчих актів України:

1) частину другу статті 46 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (Відомості Верховної Ради 2008. – № 25, Ст. 241) виключити.

2) у частині другій статті 25 Закону України «Про державну службу» (Відомості Верховної Ради України, 1993. – № 52, Ст.490):

в абзаці другому:

- після слів «перша категорія – посади голів державних комітетів, що не є членами Уряду України, голів інших центральних органів державної виконавчої влади при Кабінеті Міністрів України» доповнити словами «державних секретарів міністерств, керівників урядових органів, керівника секретаріату міністерства»;

- слова «перших заступників міністрів, перших заступників голів державних комітетів, що входять до складу Уряду» виключити;

в абзаці третьому:

доповнити абзац після слів «друга категорія – посади» словами «заступників державних секретарів міністерств, заступників керівників урядових органів»;

слова «заступників міністрів, заступників голів державних комітетів, які входять до складу Уряду» виключити.

3) частину шосту статті 5 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» (Відомості Верховної Ради України, 1993. – № 44, Ст.416; 2005. – № 16, Ст.255) доповнити реченням такого змісту: «Мобілізаційний підрозділ у міністерствах утворюється в структурі секретаріату міністерства і підпорядковується державному секретареві міністерства».

4. До призначення державних секретарів міністерств відповідно до цього Закону, але не більше ніж шість місяців з дня опублікування цього Закону, їх повноваження виконують перші заступники міністрів (або один із перших заступників міністрів згідно з розподілом обов'язків між ними).

5. До врегулювання у законодавстві про державну службу питання проведення конкурсів на заміщення вакантних посад державних секретарів міністерств встановлюється такий порядок проведення цих конкурсів:

1) для проведення конкурсу на заміщення вакантних посад спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань державної служби створює конкурсну комісію;

2) до складу конкурсної комісії на заміщення посад державного секретаря міністерства входять голова комісії – керівник спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби, представник Прем'єр-міністра України, відповідний міністр або його представник, керівник Секретаріату Кабінету Міністрів України або його представник, керівник Національної академії державного управління при Президентові України, представник Президента України, по одному представнику від усіх депутатських фракцій у Верховній Раді України;

3) керівники депутатських фракцій у Верховній Раді України у місячний термін від дня набрання чинності даним Законом подають відповідні кандидатури до складу конкурсної комісії спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади з питань державної служби;

4) засідання конкурсної комісії вважається правомочним, якщо на ньому присутні не менше ніж дві третини від її складу. Рішення комісії приймається більшістю голосів від загального складу конкурсної комісії. Засідання конкурсної комісії оформлюється протоколом, який підписується всіма присутніми на засіданні членами комісії. Кожний член комісії може додати до протоколу окрему думку;

5) претенденту на заміщення посади державного секретаря міністерства може бути відмовлено в допуску для участі в конкурсі у зв'язку з невідповідністю вимогам до посади державного секретаря, а також у зв'язку з обмеженнями, встановленими Законом України «Про державну службу»;

6) претендент на заміщення посади державного секретаря міністерства, який не був допущений до участі в конкурсі, має право оскаржити це рішення згідно з чинним законодавством.

РОЗДІЛ 3. СУДОВА РЕФОРМА ТА ЗАКОНОДАВСТВО ПРО ПРАВОСУДДЯ

3.1. ВИЗНАЧЕННЯ КОНЦЕПТУАЛЬНИХ ЗАСАД СУДОВОЇ РЕФОРМИ

Незважаючи на висловлену представниками різних політичних сил готовність реалізувати Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів 2006 р., декларування коаліцією та урядом проведення судової реформи, а також визначення Міністерством юстиції першим пріоритетом його діяльності проведення судової реформи²⁷³, суттєвих зрушень у сфері реформування правосуддя протягом 2007–2008 років так і не відбулося.

За таких умов занепокоєння з приводу руйнування правосуддя в Україні як ключової демократичної інституції у квітні 2007 року висловила Парламентська асамблея Ради Європи. У Резолюції 1549 (2007) «Функціонування демократичних інституцій в Україні» ПАРЄ²⁷⁴, зокрема, засуджено систематичне неналежне використання судової системи іншими гілками влади, невиконання судових рішень високопосадовцями та наголошено на гострій необхідності проведення комплексної судової реформи.

Парламентські вибори

Важливими подіями для держави і суспільства стали дострокове припинення повноважень парламенту та проведення восени 2007 року позачергових парламентських виборів. Низький рівень довіри населення до судів обумовив те, що більшість політичних партій (блоків), які взяли участь у виборах, включили до своїх передвиборних програм положення щодо проведення судової реформи.

Партія регіонів у своїй передвиборчій програмі присвятила проблемі судового захисту одне речення: *«невідкладно є судова ре-*

²⁷³ Пріоритети у роботі Міністерства юстиції на 2008 рік // Джерело в Інтернеті: <http://www.minjust.gov.ua/0/12321>.

²⁷⁴ Parliamentary Assembly Resolution 1549 (2007), Functioning of democratic institutions in Ukraine, 17 November 2006 // <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta07/eres1549.htm>.

форма, яка затвердить незалежне правосуддя та пряму виборність суддів громадянами»²⁷⁵. Порівняно з попередніми виборами з'явилася нова теза про запровадження прямої виборності суддів громадянами. Під час парламентський перегонів була помічена деяка невідповідність позиції політиків програмним документам сили, яку вони представляють. Наприклад, тодішній Міністр юстиції О. Лавринович (№ 67 у виборчому списку Партії регіонів) не виявив прихильності до ідеї виборності суддів громадянами, натомість заявив про необхідність вдосконалення процедури добору суддів – запровадивши конкурс і тестування. Крім того, він повідомив, що Партія регіонів готова й надалі підтримувати внесені Президентом В. Ющенком законопроекти з новою редакцією законів про судоустрій і статус суддів (які були прийняті у першому читанні 3 квітня 2007 р.). Заходи у сфері судової реформи, запропоновані Міністром²⁷⁶, збігалися з тими, що передбачені Концепцією вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, затвердженою Президентом В. Ющенком в 2006 р.

У передвиборчій програмі **Блоку Юлії Тимошенко** проведення судової реформи було закріплено такими положеннями:

- *введемо суд з-під політичних, адміністративних, корупційних впливів;*
- *люди обиратимуть і відкликать суддів. Голів судів змінюватимуть за принципом ротації;*
- *створимо незалежні від будь-якої гілки влади дисциплінарні комісії, які звільнятимуть суддів, визнаних винуватими у винесенні завідомо неправосудних рішень;*
- *скасуємо судовий збір для громадян та зробимо безкоштовними надання адвокатських послуг для малозабезпечених людей.*²⁷⁷

Слід відзначити, що більшість положень, з незначними редакційними змінами, повторили попередню програму Блоку на виборах 2006 р.

Більш конкретним, порівняно з передвиборчою програмою 2007 р., є запропонований для широкого обговорення проект Стратегії Блоку Юлії Тимошенко «Український прорив до справедливої і конкурентноспроможної країни»²⁷⁸, який передбачив біля сорока

275 <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2007/printblob?pf7171=188&kodvib=600>.

276 Позиція Партії регіонів була представлена О. Лавриновичем у телепередачі «По суті» на каналі «1+1» 10 вересня 2007 року.

277 <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2007/printblob?pf7171=190&kodvib=600>.

278 <http://www.kraina.org.ua>.

заходів у сфері судової реформи. Значна частина цих заходів визначена Концепцією вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів.

Непослідовність можна помітити у питанні судового збору. Передвиборна програма передбачала його повне скасування для громадян, тоді як за проектом стратегії Блоку запропоновано звільняти від сплати судового збору лише соціально незахищені категорії громадян у справах, що стосуються захисту прав людини. Водночас, слід зауважити, що розмір судового збору зазвичай не є перешкодою для звернення до суду і в багатьох випадках є надто низьким (у порівнянні з судовим збором в інших країнах), а для малозабезпечених і чинне законодавство передбачає можливість звільнити їх від сплати судового збору.

Передвиборча програма Блоку «Наша Україна – Народна самооборона» містила декілька ідей щодо судової реформи:

- *очищення правосуддя;*
- *введення інституту виборних мирових суддів;*
- *створення незалежної Судової палати для переатестації всіх суддів і перевірки відповідності їхніх доходів майновому стану*²⁷⁹.

Деякі положення програми 2007 р. знайшли різну, часом довільну, інтерпретацію у представників Блоку «Наша Україна – Народна самооборона». Наприклад, Ю. Луценко (№ 1 у списку Блоку) заявив про переатестацію суддів, а після цього запровадження їх щорічного обрання народом²⁸⁰. А М. Оніщук (№ 14 у списку) зазначив, що виборність може стосуватися лише мирових суддів, інститут яких необхідно запровадити. Обрання ж суддів у державних судах, на його думку, загрожує незалежності таких суддів²⁸¹.

Незрозумілою виглядає пропозиція Блоку створити незалежну Судову палату для переатестації суддів, оскільки атестація суддів сьогодні здійснюється кваліфікаційними комісіями суддів. Тому виникає питання: яка мета створення ще одного органу і чи означатиме переатестація суддів можливість їхньої люстрації. На жаль, у програмі не було відповідей на ці питання. Та й реалізація цієї пропозиції вимагала б змін до Конституції, оскільки вона передбачає

²⁷⁹ <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2007/printblob?pf7171=189&kodvib=600>.

²⁸⁰ <http://www.razom.org.ua/ua/news/18381>; <http://www.pravda.com.ua/news/2007/9/7/63655.htm>.

²⁸¹ Позиція Блоку «Наша Україна – Народна самооборона» була представлена М. Оніщуком у телепередачі «По суті» на каналі «1+1» 10 вересня 2007 р.

вичерпний перелік підстав для звільнення суддів і така підстава як негативні результати переатестації, в переліку відсутня.

Водночас М. Оніщук (№ 14 у списку) зазначив, що Блок підтримує Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, затверджену Президентом, і буде ініціювати проекти, спрямовані на її реалізацію²⁸².

Комуністична партія України у передвиборчій програмі закріпила дві пропозиції у сфері судової реформи: *«буде скасовано недоторканність... суддів», «судді обиратимуться безпосередньо громадянами з можливістю їх відкликання»*²⁸³.

Положення передвиборчої програми компартії 2007 року перегукуються з раніше задекларованими ідеями. Водночас повна відмова від недоторканності суддів може призвести до ще більшої залежності суддів від органів кримінального переслідування, хоча й може зменшити кількість зловживань з боку суддів.

Спільною для передвиборчих програм Партії регіонів, Блоку Юлії Тимошенко і Блоку «Наша Україна – Народна самооборона» стала пропозиція щодо запровадження виборності суддів народом. Однак реалізація цієї привабливої, на перший погляд, ідеї може призвести до ще більшої залежності суддів та погіршення їх фахового рівня. Більшість громадян неспроможні оцінити професійний рівень кандидатів на посаду судді, а будуть оцінювати їх за відгуками у пресі, вмінням говорити, зовнішністю тощо. Судді потраплятимуть у залежність від тих, хто профінансує виборчу кампанію, хто матиме вплив на громадську думку.

Можливість не лише обрання, а й відкликання суддів народом, задекларована Блоком Юлії Тимошенко, може ще більше загострити ці загрози, оскільки суддя постійно перебуватиме під тиском громадськості, політиків та засобів масової інформації, що мають вплив на громадську думку.

У передвиборчій програмі Блоку політичних партій «Блок Литвина»²⁸⁴ (Народна партія, Трудова партія України) не було запропоновано жодного заходу щодо проведення судової реформи, більш того, навіть не констатувалася її необхідність. Але у межах

²⁸² Позиція Блоку «Наша Україна – Народна самооборона» була представлена М.Ониськом у телепередачі «По суті» на каналі «1+1» 10 вересня 2007 р.

²⁸³ <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2007/printblob?pf7171=187&kodvib=600>.

²⁸⁴ <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2007/printblob?pf7171=18&kodvib=600>.

Блоку зустрічалися конкретні пропозиції щодо судової реформи. Зокрема, О. Зарубінський (№ 14 у списку) зазначив, що у сфері судової реформи першочерговими будуть законопроекти, які прирівняють корупцію суддів до державної зради, зобов'язують суддів декларувати доходи і витрати (власні та своїх сімей), скасують застосування умовних строків покарання та амністії для суддів, засуджених за корупційні діяння, передбачають застосування конфіскації незаконно набутого майна у таких суддів або членів їх сімей. Водночас головним пріоритетом судової реформи О. Зарубінський визначив запровадження обрання суддів усіх рівнів населенням.

Таким чином, заходи щодо проведення судової реформи, запропоновані політичними силами, які ввійшли до парламенту VI скликання, були сформульовані у передвиборних програмах досить декларативно. Пояснення представників партій і блоків під час публічних заходів, інтерв'ю тощо дозволили побачити, що політичні сили пропагують переважно однакові напрямки та ідеї у сфері судової реформи, які мають передусім антикорупційну спрямованість. Водночас під час діяльності Верховної Ради як V, так і VI скликання представники цих політичних сил не ініціювали комплексних законопроектів, спрямованих на проведення судової реформи, які були б підтримані парламентом.

Усі політичні сили, що потрапили до парламенту, запропонували запровадити виборність суддів населенням з метою зміцнення незалежності суддів та очищення суддівського корпусу. Водночас впровадження цієї ідеї не узгоджується з європейськими стандартами у цій сфері та може призвести до прямо протилежних наслідків. Зважаючи на те, що зазначена ідея декларувалася і на минулих виборах, але жодна з політичних сил не доклала ніяких зусиль для її реалізації, можна припустити, що це всього-на-всього популістичне гасло, яке служило виключно тому, щоб привабити виборця.

Помічено випадки, коли в межах однієї політичної сили були розбіжності щодо бачення однієї й тієї самої проблеми, або невідповідність позиції політика програмним документам сили, яку він представляє. Це засвідчило те, що в межах самих політичних партій та блоків не було узгодженого бачення майбутньої судової реформи.

Представники деяких політичних сил (Партії регіонів, Блоку Юлії Тимошенко, Блоку «Наша Україна – Народна самооборона») висловили готовність підтримувати реалізацію президентської Концепції

вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів. Тож очевидно, що законопроекти про судоустрій і статус суддів, внесені Президентом України і прийняті у першому читанні, мали шанс бути прийнятими як закони у новому парламенті й покласти початок активній судовій реформі.

Коаліційна угода і програма діяльності Уряду

Після виборів і кількомісячних переговорів 29 листопада 2007 року у парламенті VI скликання було створено коаліцію демократичних сил у складі Блоку Юлії Тимошенко та Блоку «Наша Україна – Народна самооборона». Щоправда, вона не протрималася й року.

У Програмі діяльності коаліції (додатку до Угоди про створення коаліції) питанням судової реформи присвячено підрозділ «Справедливе, неупереджене та доступне судочинство»²⁸⁵. У ньому визначено такі напрямки побудови ефективної судової системи:

- доступність правосуддя;
- удосконалення судочинства, створення законодавчих гарантій на дотримання строків судового провадження відповідно до вимог Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод;
- покращання процедури формування корпусу професійних суддів;
- підвищення ефективності суддівського самоврядування;
- гарантоване та належне бюджетне фінансування судової влади;
- забезпечення неухильного виконання рішень судів;
- розвиток третейського судочинства та процедур медіації (примирення).

Кожен із цих напрямків отримав своє змістовне наповнення у тексті Угоди. Зокрема, у частині доступності правосуддя та удосконалення його процесуальних засад було передбачено такі заходи:

- створення незалежної Судової палати для переатестації всіх суддів і перевірки відповідності їхніх доходів майновому стану;
- забезпечення конкурсності та прозорості в питаннях призначення та обрання суддів з перевіркою рівня знань ними чинного законодавства шляхом складання кваліфікаційного іспиту у формі тестування;

²⁸⁵ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0003001-07>.

- прийняття Вищою кваліфікаційною комісією суддів рішення про рекомендацію суддів на посади за результатами іспиту, а також співбесіди, психологічного тестування, медичного обстеження та інших відомостей про кандидата;
- введення конкурсності в підборі суддів, що претендують на зайняття посади в суді вищого рівня;
- введення практики навчання кандидатів на посади суддів, що призначаються вперше, в Академії суддів України;
- закріплення положень щодо обрання (призначення) на адміністративні посади голів та заступників голів місцевих судів органами суддівського самоврядування, обмеження повноважень голів судів та розширення повноважень органів суддівського самоврядування;
- вивчення доцільності переходу до зміни існуючої конституційної процедури обрання суддів місцевих судів громадою;
- визначення законом та розширення переліку підстав притягнення судді до дисциплінарної відповідальності з передбаченням, зокрема, відповідальності суддів за порушення строків розгляду справи, систематичне чи грубе порушення суддівської етики, умисне та грубе порушення норм матеріального або процесуального права, порушення таємниці нарадчої кімнати тощо.

У частині належного бюджетного фінансування судової влади та забезпечення виконання рішень судів було запропоновано:

- при розробці проекту Закону про Державний бюджет України на відповідний рік запровадити нормативи фінансового забезпечення судів та розрахунків капітальних видатків;
- переглянути існуючу систему оплати праці суддів, їх соціального та матеріально-побутового забезпечення на засадах монетизації чинної системи пільг;
- ліквідувати практику нагородження суддів за їх посадову діяльність;
- утворити Департамент державної виконавчої служби як орган державної влади зі спеціальним статусом, що є завершальною складовою процесу відправлення правосуддя.

У Коаліційній угоді було також наголошено, що проведення реформи не можливе без внесення відповідних змін до Законів України, які регламентують діяльність судів та суддів, ухвалення нових редакцій Законів «Про статус суддів», «Про судоустрій», «Про адвокатуру» та

«Про нотаріат», «Про вищу раду юстиції», «Про судову експертизу», «Про державну судову адміністрацію» тощо.

Положення Коаліційної угоди були відображені в Програмі діяльності Уряду «Український прорив: для людей, а не політиків»²⁸⁶, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України 16 січня 2008 року (однак ця Програма так і не була схвалена парламентом). Більшість заходів у сфері судової реформи перегукуються з президентською Концепцією вдосконалення судівництва, про яку однак жодним словом не згадано у Програмі Уряду, натомість зазначено про необхідність розробити узгоджену концепцію розвитку судочинства.

Порівняно з виборчими програмами учасників коаліції Програма Уряду більш зважена. Наприклад, обіцянка Блоку Юлії Тимошенко запровадити обрання суддів та їх відкликання населенням трансформувалася у констатацію необхідності «вивчення питання доцільності переходу до обрання суддів місцевих судів громадою». Окремі заходи, зокрема запровадження інституту виборних мирових суддів, не мали за собою чітко визначеної моделі цього інституту. Це ж стосується ідеї «здійснення позачергової переатестації суддів у 2008 р. Відповідно до закону», хоча жоден закон не передбачає переатестацію суддів і наслідків такої переатестації.

За час діяльності коаліції жоден із зазначених заходів реалізовано так і не було.

Більш декларативними положеннями у сфері судової реформи обмежилась нова Коаліційна угода національного розвитку, стабільності та порядку, яка була підписана 16 грудня 2008 р. між фракціями Блоку Юлії Тимошенко, Блоку «Наша Україна – Народна Самооборона» та Блоку Литвина. Зокрема, серед пріоритетних завдань діяльності нової коаліції було визначено:

- проведення повномасштабної реформи системи правосуддя;
- забезпечення конкурентного порядку підбору суддів і підвищення їхньої відповідальності за ухвалення незаконних рішень;
- гарантоване надання державою безкоштовної правової допомоги соціально вразливим категоріям громадян;
- запровадження децентралізованої та доступної для людини системи судочинства, побудованої на засадах неупередженості та незалежності із посиленими елементами суддівського самоврядування.

²⁸⁶ http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=104231107&cat_id=47292901

З'їзди суддів України

26 червня 2007 р. було відкрито VIII позачерговий з'їзд суддів України. Цей з'їзд складався із двох частин. У рамках першої частини обговорено і підтверджено Рішення Ради суддів України від 31 травня 2007 р. «Щодо призначення суддів на адміністративні посади в судах загальної юрисдикції та звільнення з цих посад»²⁸⁷. Цим рішенням Рада суддів взяла на себе повноваження щодо призначення та звільнення з посад голів, заступників голів судів загальної юрисдикції (крім адміністративних посад у Верховному Суді), після того, як Конституційний Суд визнав неконституційним відповідне повноваження Президента²⁸⁸. Водночас учасники з'їзду засудили спроби Верховної Ради вирішити всупереч Конституції питання призначення суддів на адміністративні посади в судах та звільнення з цих посад. Також судді висловилися проти призначення голів судів та їх заступників Вищою радою юстиції²⁸⁹.

Друга частина VIII позачергового з'їзду суддів відбулася 7 грудня 2007 р. На ній було обговорено питання подальшого проведення судової реформи в Україні. Результатом обговорення стала Заява «Про концептуальні засади подальшого здійснення судової реформи в Україні»²⁹⁰. У Заяві було запропоновано провести реформу судової системи у два етапи. На першому – вжити заходів, спрямованих на поліпшення вже існуючої системи: завершити створення окружних та апеляційних адміністративних судів; створити Апеляційний суд України; скоротити в розумних межах кількість військових судів і суддів; удосконалити законодавство, яке регулює внутрішню (непроцесуальну) діяльність судів. Другий етап, на думку з'їзду суддів, слід розпочати із внесення змін до Конституції України, зокрема щодо створення триланкової судової системи (суди першої інстанції, апеляційні суди, Верховний Суд як касаційний суд), щодо відмови від суду присяжних. Водночас судді не підтримали ідеї створення Вищих цивільного і кримінального судів та окружних кримінальних судів, а також наголосили на необхідності затвердження концепції судово-правової реформи Парламентом.

²⁸⁷ <http://court.gov.ua/home/getfile.php?id=15235>

²⁸⁸ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v001p710-07>

²⁸⁹ <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/297B2BE63F5E8542C325730F001D8728?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=297B2BE63F5E8542C325730F001D8728&Count=500&>

²⁹⁰ <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1077.1637.0>

Черговий IX з'їзд суддів України відбувся 13–14 листопада 2008 р. За підсумками роботи делегати обрали новий склад Ради суддів України, щоправда, знову до її складу (77 членів) увійшли судді Верховного Суду і вищих спеціалізованих судів, а також голови і заступники голів апеляційних та декількох місцевих судів. До нового складу Ради суддів взагалі не увійшли «рядові» судді місцевих судів, хоча у попередньому складі їх було хоча б три. З'їзд суддів також обрав нових членів Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

3.2. СПРОБИ РЕАЛІЗУВАТИ СУДОВУ РЕФОРМУ

Для втілення в життя судової реформи Концепцією вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів було передбачено 10-річний строк. Однак необхідною умовою для проведення реформи є удосконалення законодавства у сфері судоустрою і судочинства. Протягом 2007–2008 рр. робилися спроби створити необхідні законодавчі передумови для реалізації положень Концепції.

Комплексні законопроекти

Нагадаємо, що ще у 2005 р. для підготовки судової реформи Президент України створив спеціальний консультативно-дорадчий орган – Національну комісію із зміцнення демократії та утвердження верховенства права. Спочатку Національна комісія складалася з 33 членів – представників державних органів, громадських організацій, наукової спільноти, адвокатів, а також декількох суддів у відставці. Очолив її Сергій Головатий. У вересні 2007 р. склад Національної комісії було дещо змінено, зокрема новим її головою призначено Миколу Оніщука, який через декілька місяців став також Міністром юстиції України. До складу Національної комісії уведено 5 діючих суддів. Сьогодні Національна комісія налічує 37 членів.

Комісією було підготовлено пакет законопроектів, два з яких – проекти нової редакції законів про судоустрій і статус суддів – Президент України ще у грудні 2006 р. Вніс на розгляд Верховної Ради.

Проекти законів, за винятком положень, що засновані на окремих нормах Конституції України, одержали переважно схвальну оцінку з боку Венеціанської комісії «За демократію через право» та експертів Ради Європи. На противагу цьому, законопроекти отримали критичну оцінку від суддівської спільноти, зокрема, керівництва Верховного Суду, яке заявляло про їхню неприйнятність через концептуальні недоліки. Зважаючи на позицію Верховного Суду, Президент навіть спробував відкликати законопроекти. Але 3 квітня 2007 р. народні депутати все-таки схвалили зазначені проекти законів у першому читанні, цікаво, що без участі пропрезидентських політичних сил, які тоді були у меншості. Однак прийняття законопроектів відбулося наступного дня після того, як Президент своїм указом достроково припинив повноваження Верховної Ради, тому парламентська криза стала перешкодою для остаточного їх схвалення.

23 листопада 2007 р. проекти законів про судоустрій і статус суддів було перереєстровано у Верховній Раді України наступного VI скликання як такі, що прийняті у першому читанні.

При доопрацюванні проектів до другого читання парламентському Комітету з питань правосуддя було доручено об'єднати їх в один законопроект. У червні 2008 р. після звернення Президента до Парламенту з проханням пришвидшити розгляд законопроекту відбулося засідання Комітету, на якому було розглянуто об'єднаний проект Закону України «Про судоустрій і статус суддів» і рекомендовано Верховній Раді прийняти його у другому читанні і в цілому. Однак до остаточного схвалення цього законопроекту у парламенті так і не дійшло, хоч він неодноразово включався до порядку денного.

Основними противниками прийняття законопроекту, особливо після його доопрацювання в профільному комітеті, стали представники Верховного Суду України²⁹¹ і Ради суддів України²⁹². Зокрема, Голова Верховного Суду, у своєму зверненні до Президента, заявив про

²⁹¹ Див. Звернення суддів Верховного Суду України до народних депутатів і Президента України від 27 червня 2008 р. на сайті Верховного Суду України (<http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/F563031BC4A114B7C2257475004905D1?opendocumnt>; <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/530DB52213FB4A58C2257475004A07AE?opendocumnt>).

²⁹² Див. Звернення Ради суддів України до народних депутатів від 27 червня 2008 р. «Щодо проекту Закону «Про судоустрій і статус суддів» на сайті Верховного Суду України (<http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/6CA121C0CEE747DC225747C004BE503?opendocumnt>).

нелегітимність такого закону²⁹³, якщо його було б прийнято, оскільки у першому читанні його схвалено Парламентом, повноваження якого були припинені. Голова Верховного Суду також висловився проти передбачених проектом змін до системи судів, зокрема, щодо суттєвого скорочення повноважень Верховного Суду – позбавлення його касаційних функцій у цивільних та кримінальних справах внаслідок створення Вищого цивільного і Вищого кримінального судів та скорочення його складу – із майже ста суддів до шістнадцяти. Крім того, занепокоєння Голови Верховного Суду викликали положення, які з'явилися після доопрацювання проекту закону щодо повернення Президенту повноважень призначати голів судів та їхніх заступників, хоча такі повноваження глави держави 16 травня 2007 р. були визнані Конституційним Судом неконституційними.

І справді, у доопрацьованому профільним комітетом варіанті законопроекту можна побачити намагання значно посилити вплив Президента і Вищої ради юстиції на вирішення кадрових питань у судовій системі, порівняно із тим варіантом, що було прийнято у першому читанні. Крім того, при доопрацюванні проекту до другого читання спостерігались також спроби народних депутатів зберегти або навіть посилити вплив на суддів через механізми здійснення їх підготовки. Якби не ці новели, законопроект мав би більше шансів втілити у життя положення Концепції вдосконалення судівництва.

У 2008 р. Адміністративні суди зіштовхнулися з відкритим політичним тиском на них під час оскарження і перегляду Указу Президента України від 9 жовтня 2008 р. про дострокове припинення повноважень Верховної Ради VI скликання²⁹⁴. 10 жовтня суддя Окружного адміністративного суду Києва Володимир Келеберда, відкривши провадження щодо протиправності указу про розпуск парламенту (за позовом представників Блоку Юлії Тимошенко), в порядку забезпечення адміністративного позову своєю ухвалою зупинив дію Указу (потім цю ухвалу буде скасовано як незаконну). У відповідь Президент у протиправний спосіб усунув суддю від розгляду справи, внівши зміни до свого указу від 2 лютого 2007 про призначення суддів²⁹⁵, якими вилучив статтю про Келеберду²⁹⁶.

²⁹³ <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/0495634A7EC138D8C225747200280412?opendocument>.

²⁹⁴ <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=911%2F2008>.

²⁹⁵ <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=73%2F2007>.

²⁹⁶ <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=921%2F2008>.

Ситуація ще більше загострилась кількадечним блокуванням народними депутатами від Блоку Юлії Тимошенко Окружного адміністративного суду, Київського апеляційного адміністративного суду та Вищого адміністративний суду. До окружного та апеляційного судів були навіть підведені групи силових структур, що підпорядковані різним сторонам конфлікту – МВС, контролюваного урядом, Управління державної охорони та СБУ, що підпорядковані Президенту.

Однак вершиною впливу на суди стала подвійна ліквідація Окружного адміністративного суду Києва Президентом України. Перший указ з'явився 13 жовтня²⁹⁷. Замість одного окружного адміністративного суду у м. Києві було утворено два суди – Центральний і Лівобережний. За даними Міністерства юстиції, ліквідація суду і створення замість нього двох судів була запланована давно з метою підвищення оперативності та якості вирішення судових справ, забезпечення територіальної наближеності цих судів до людей, а тому це рішення не є таким, що підготовлене спонтанно²⁹⁸. Закон передбачає утворення і ліквідацію судів лише за поданням Міністра юстиції, погодженим з Головою Верховного Суду або головою відповідного вищого спеціалізованого суду. Проте навіть за наявності подання Міністра юстиції воно не було погоджене ні з Головою Верховного Суду, ні з Головою Вищого адміністративного суду, як цього вимагає закон.

16 жовтня новим указом Президента²⁹⁹ указ від 13 жовтня про ліквідацію Окружного адміністративного суду м. Києва було визнано таким, що втратив чинність³⁰⁰. Натомість було прийнято рішення про утворення двох нових апеляційних адміністративних судів (Вінницького і Житомирського), а також знову ліквідовано Окружний адміністративний суд м. Києва та утворено ті самі Центральний і Лівобережний окружні адміністративні суди м. Києва.

Ліквідація Окружного адміністративного суду Києва спричинила найгірші наслідки передусім для фізичних та юридичних осіб, адже статус справ, що розглядалися у цьому суді, став невизначеним. Лише після того, як дію указу Президента України щодо ліквідації було зупинено ухвалою Київського окружного адміністративного суду, провадження у цих справах продовжилось.

²⁹⁷ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=922%2F2008>.

²⁹⁸ <http://www.minjust.gov.ua/0/16715>.

²⁹⁹ <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=941%2F2008>.

³⁰⁰ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=940%2F2008>.

Наприкінці 2008 р. сталася подія, яка суттєво підірвала довіру до адміністративних судів. 3 грудня під час обшуку у кабінеті голови Львівського апеляційного адміністративного суду Ігора Зварича працівниками Генеральної прокуратури та Служби безпеки було вилучено 1 мільйон доларів та 2 мільйонів гривень³⁰¹. На прес-конференції І. Зварич зазначив, що частину з цих грошей «засіяли» гості під час відкриття суду, а частину він позичив. 12 грудня Рада суддів України звільнила І. Зварича із посади голови суду³⁰². 18 грудня Верховна Рада надала згоду на його затримання і звільнила з посади судді³⁰³. 22 грудня Печерський районний суд м. Києва задовольнив подання Генеральної прокуратури України про обрання щодо обвинуваченого в отриманні хабара І. Зварича запобіжного заходу у вигляді взяття під варту³⁰⁴. Але у зв'язку з тим, що місце перебування не було відоме, його було оголошено у розшук. На жаль, ця історія погано позначилася на тому авторитеті, який адміністративні суди почали здобувати, і вкотре засвідчила, що обсяг корупції в судовій системі надзвичайно великий.

Спроби удосконалити Конституцію

Робота над Концепцією вдосконалення судівництва та законопроектами щодо її втілення у життя дозволила виявити низку недоліків у Конституції України, зокрема у положеннях, які стосуються правосуддя. Про необхідність зміни конституційних положень, що стосуються судової влади, було наголошено у рішенні VIII позачергового з'їзду суддів «Про концептуальні засади подальшого здійснення судової реформи в Україні», прийнятому 7 грудня 2007 р.

Зауваження щодо положень Конституції України висловили також експерти Ради Європи. Так, на думку експертів Ради Європи, не відповідають європейським стандартам норми про:

1) *перше призначення суддів строком на п'ять років*, оскільки протягом цього часу вони стають залежними від Верховної Ради

³⁰¹ <http://www.unian.net/ukr/news/news-290048.html>

³⁰² <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/B0891BF921CB9AA1C22575390053C48A?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=B0891BF921CB9AA1C22575390053C48A&Count=500&>

³⁰³ <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=698-17>.

³⁰⁴ <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/1B57A177E807F8BFC225752F00598CCF?opendocument>.

України, що вирішує питання про обрання їх безстроково після закінчення зазначеного строку;

2) *склад Вищої ради юстиції*, яка розглядає і вирішує низку кадрових питань щодо суддів і питання їхньої дисциплінарної відповідальності. Сьогодні у її складі може бути не більше чотирьох представників суддівського корпусу із двадцяти членів, тоді як за європейськими стандартами – представники суддівського корпусу повинні становити не менше половини, а то й більшість складу такого органу.

Після обговорення цих та інших недоліків Конституції із зарубіжними експертами розгорнулася широка дискусія щодо необхідності конституційних змін у цих питаннях. Матеріали обговорення основних проблем Конституції, зокрема й щодо системи правосуддя та механізмів її оновлення, були зібрані у Зеленій книзі української конституційної реформи, підготовленій Центром політико-правових реформ для Громадського конституційного комітету³⁰⁵.

Під час підготовки пропозицій щодо змін до Конституції дискусійним виявилися питання щодо:

- назви розділу VIII Конституції – «Правосуддя»;
- конституційного регулювання призначення на суддівські посади та кваліфікаційних вимог до суддів;
- запровадження системи виборності суддів народом;
- підвищення рівня професійної підготовки кандидатів на посаду судді;
- посилення дисциплінарної відповідальності судді за невиконання чи неналежне виконання посадових обов'язків;
- конституційне регулювання порядку звільнення суддів, розмежування підстав для звільнення судді за рішенням уповноваженого органу та автоматичного припинення його повноважень;
- встановлення конституційних гарантій права людини на справедливий суд.

Питання конституційних змін щодо системи правосуддя також стали предметом розгляду Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права у 2008 р. У лютому-

³⁰⁵ Зелена книга Української конституційної реформи. Матеріали для громадського обговорення // Школа політичної аналітики при НаУКМА, Центр політико-правових реформ, Український незалежний центр політичних досліджень, Комітет виборців України. – Київ, 2007. – 50 с.

березні 2008 р. на засіданнях одного з комітетів Національної комісії було представлено і обговорено концептуальні основи щодо змін до Основного Закону стосовно питань правосуддя, що були напрацьовані відповідною робочою групою. Частину цих змін спрямовано на втілення положень президентської Концепції вдосконалення судівництва, рекомендацій експертів Ради Європи (зокрема, щодо складу і ролі Вищої ради юстиції), положень Коаліційної угоди і Програми діяльності Уряду (щодо запровадження інституту мирових суддів). Змінами до Конституції також запропоновано підвищити кваліфікаційні вимоги до суддів, розширити підстави дисциплінарної відповідальності суддів, передбачити створення Вищих цивільного та кримінального судів тощо. Ці пропозиції були передані на опрацювання в Національну конституційну раду – орган, створений Президентом України у грудні 2007 р. З метою розроблення проекту нової редакції Конституції.

Удосконалення Конституції у частині правосуддя може сприяти проведенню більш комплексного реформування судової системи. Однак внесення змін до Основного Закону – це довготривалий процес, який не повинен стати на заваді у проведенні невідкладних заходів у сфері судової реформи.

Проблема касаційного оскарження

Залишилось проблемним питання перевантаження Верховного Суду касаційними скаргами на рішення загальних судів у цивільних справах. 22 лютого 2007 р. Верховна Рада тимчасово виправила становище прийняттям Закону «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій України» (щодо забезпечення касаційного розгляду цивільних справ)³⁰⁶. Згідно з цим законом функції касаційної інстанції у цивільних справах, що накопичилися у Верховному Суді до 1 січня 2007 р., було передано апеляційним загальним судам.

Проте таке розв'язання проблеми не сприяло єдності застосування законодавства всіма судами, адже функцією касаційної інстанції в цивільних справах, хай навіть тимчасово, наділено двадцять сім апеляційних судів. Крім того, апеляційним судам були передані лише ті нерозглянуті касаційні скарги у цивільних справах, які були подані до Верховного Суду до 1 січня 2007 р., а всі скарги, які надходять з по-

³⁰⁶ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=697-16>.

чатку 2007 р., знову почали нагромаджуватися, перевантажуючи Верховний Суд.

Дискутувалися два варіанти виходу з цієї ситуації. Верховний Суд пропонував зробити систему судів загальної юрисдикції триланковою, відмовившись від вищих спеціалізованих судів. За такої ситуації Верховний Суд став би єдиною касаційною інстанцією, а право на касаційне оскарження необхідно було б відчутно обмежувати. Але за таких умов, зважаючи на кількість судових помилок, навіть за обмеження права на касаційне оскарження Верховний Суд був би перевантаженим. Тоді довелося б збільшувати і так великий склад (майже сто суддів) Верховного Суду. Однак за такого складу про забезпечення однакового застосування закону годі й говорити, адже вже зараз є чимало прикладів, коли за схожих обставин різні колегії суддів в рамках однієї судової палати Верховного Суду ухвалюють зовсім різні рішення.

Верховний Суд навіть розробив проект Закону України «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України» (щодо касаційного перегляду судових рішень), яким серед іншого запропоновано суттєво обмежити право на касаційне оскарження судових рішень у цивільних справах. Зокрема, передбачено заборону оскаржувати рішення суду в справах майнового характеру, ціна позову яких становить менше ста мінімальних заробітних плат. Однак ціна позову понад 50 тис. грн. Зустрічається найчастіше у справах, де сторони є доволі заможними, і для них ці гроші часто можуть мати не таке життєво необхідне значення, як декілька тисяч гривень для більшості громадян. У разі реалізації ідеї Верховного Суду перші будуть допущені до касації, а інші – ні. Сумнівно, що такий підхід буде соціально справедливим.

Інший варіант запропонувала Національна комісія зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права (його втілено у президентській Концепції вдосконалення правосуддя і у президентському проекті Закону «Про судоустрій і статус суддів») – створити вищі спеціалізовані суди для цивільної та кримінальної юрисдикцій, які б перебрали на себе функції касаційної інстанції у відповідних категоріях справ від Верховного Суду, як це існує зараз у системах адміністративних та господарських судів. За таких умов було б забезпечено право на касаційне оскарження судових рішень, а Верховний Суд зміг би повністю присвятити себе виконанню основної функції – забезпечення однакового застосування зако-

ну шляхом перегляду справ, де суди касаційної інстанції у подібних ситуаціях по-різному витлумачили закон. Хоча така пропозиція викликала заперечення з боку Верховного Суду, але її реалізація дозволила б забезпечити право на касаційне оскарження судових рішень та своєчасний розгляд судових справ.

Адміністративні посади в судах

Неврегульованість на конституційному рівні питання щодо того, хто повинен призначати суддів на адміністративні посади в судах, призвела до політичної боротьби за це повноваження. Нагадаємо, що після прийняття у 1996 р. Конституції цю функцію взяв на себе Президент, посилячись на конституційне повноваження утворювати суди. Крім того, призначення на адміністративні посади в судах якийсь час здійснював також Пленум Верховного Суду. З цього приводу між Пленумом Верховного Суду і Президентом виник спір³⁰⁷. Тоді цей спір було вирішено на користь Президента. Але в 2001 р. під час так званої «малої судової реформи» за змінами до Закону «Про судоустрій України» голів та заступників голів місцевих судів став затверджувати Міністр юстиції України за поданням Ради суддів України, а голови та заступники голів апеляційних та вищих судів почали обиратися загальними зборами суддів. Проте така ситуація проіснувала недовго: новий Закон «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 р. надав право призначати суддів на адміністративні посади в судах (крім Верховного Суду та Конституційного Суду) Президенту України.

Однак через 5 років, 16 травня 2007 р., Конституційний Суд у справі за конституційним поданням Вищої ради юстиції про офіційне тлумачення положення частини п'ятої статті 20 Закону України «Про судоустрій України» (справа про звільнення судді з адміністративної посади) визнав таке повноваження глави держави неконституційним³⁰⁸. Наразі питання щодо призначення суддів на адміністративні посади в судах не врегульоване законом.

30 травня 2007 р. парламент прийняв Постанову «Про тимчасовий порядок призначення суддів на адміністративні посади та

³⁰⁷ Постанова Пленуму Верховного Суду України «Про подання Голови Верховного Суду України з приводу звернення Президента України щодо невідповідності деяких положень Тимчасового регламенту Пленуму Верховного Суду України Конституції та чинному законодавству України» від 17 квітня 1998 року // Вісник Верховного Суду України. – 1998. – № 2.

³⁰⁸ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v001p710-07>.

звільнення з цих посад»³⁰⁹, якою повноваження щодо призначення голів судів та їхніх заступників поклав на Вищу раду юстиції. Однак відповідно до Конституції та рішення Конституційного Суду це питання повинно стати предметом регулювання законом. Верховна Рада хотіла врегулювати це питання постановою не випадково, адже на той час було очевидно, що Президент не підпише закон, оскільки після розпуску Верховної Ради він не визнавав її легітимності. Сумніви у правозгідності цієї постанови викликало також те, що компетенція Вищої ради юстиції, визначена статтею 131 Конституції, не передбачає повноваження призначати на адміністративні посади в судах.

Наступного дня, у відповідь на зазначену постанову Парламенту, Рада суддів України ухвалила Рішення «Щодо призначення суддів на адміністративні посади в судах загальної юрисдикції та звільнення з цих посад»³¹⁰, за яким взяла на себе зазначене повноваження з посиланням на положення статті 116 Закону «Про судоустрій України» щодо права вирішувати питання про призначення на адміністративні посади відповідно до цього Закону. Згодом VIII (позачерговий) з'їзд суддів України підтвердив це рішення. Таким чином, сьогодні призначення на адміністративні посади в судах загальної юрисдикції (крім Верховного Суду України) здійснює Рада суддів України. Проте це питання залишається неврегульованим на законодавчому рівні, тоді як Конституція вимагає, щоб питання судоустрою визначалися виключно законами.

На рівні законодавчих ініціатив розглядалися, зокрема, такі варіанти врегулювання цієї проблеми. Перший – наділити повноваженнями щодо призначення на адміністративні посади в судах Раду суддів України за умови виведення з її складу суддів, що обіймають адміністративні посади. Другий – віднести ці повноваження до відання Вищої ради юстиції, за умови оновлення її статусу, складу та повноважень на рівні Конституції.

Були й інші пропозиції. Так, з метою приведення порядку призначення суддів на адміністративні посади у відповідність до зазначеного рішення Конституційного Суду 6 грудня 2007 р. до парламенту було внесено проект Закону № 1122 «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій України» (щодо порядку призначення суддів на адміністративні посади)»³¹¹. Законопроектом було запропоновано порядок, за яким рішення про призна-

³⁰⁹ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1098-16>.

³¹⁰ <http://court.gov.ua/home/getfile.php?id=15235>.

³¹¹ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=30966.

чення та звільнення голови суду та його заступників приймається зборами суддів відповідного суду, а голови та заступників вищих спеціалізованих судів пленумом відповідного вищого спеціалізованого суду.

Іншим законопроектом № 1122-1³¹², внесеним 24 січня 2008 р., запропоновано, щоб призначення суддів на посади голів та заступників голів судів загальної юрисдикції (за винятком Верховного Суду) та їх звільнення з цих посад здійснювала Рада суддів України за поданням Голови Верховного Суду. Подання щодо кандидатів на адміністративні посади в судах готуватиметься на підставі рекомендації відповідної ради суддів. Крім того, передбачено, що більшість у складі Ради суддів повинні становити судді, які не обіймають адміністративних посад у судах.

На законодавче врегулювання порядку призначення суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад було спрямовано проект закону № 3163³¹³, внесений на розгляд Парламенту 16 вересня 2008 р. Законопроектом запропоновано наділити повноваженнями щодо призначення та звільнення голів судів Пленум Верховного Суду, а щодо суддів спеціалізованих судів – пленум відповідного вищого спеціалізованого суду. Передбачено, що подання про призначення чи звільнення вноситиме Вища рада юстиції на підставі рішення зборів суддів відповідного суду.

Водночас жоден з цих варіантів протягом 2007–2008 рр. не здобув підтримки у парламенті.

Становлення системи адміністративних судів

Основу адміністративної юстиції в Україні було закладено прийняттям Кодексу адміністративного судочинства, який набрав чинності 1 вересня 2005 р. Законом «Про судоустрій України» на формування системи адміністративних судів було відведено три роки – з 2002-го по 2005-ий. Проте, на жаль, процес формування адміністративних судів затягнувся на довше. Станом на початок 2007 р. працював лише Вищий адміністративний суд, укомплектований суддями на дві третини. За даними Державної судової адміністрації, на початок 2007 р. було зареєстровано лише 6 апеляційних та 3 місцеві (окружні) адміністративні суди, але й ті не розпочали своєї діяльності. Не було сформовано у достатній кількості штат суддів і працівників адміністративних судів. Водночас значну частину коштів, закладених

³¹² http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31492.

³¹³ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33330.

у бюджеті на створення адміністративних судів, так і не було витрачено.

Не було вжито достатніх заходів для забезпечення належними приміщеннями адміністративних судів, через що велика частина з них не змогла розпочати роботу. На початок 2007 р. повною мірою було вирішено організаційні питання щодо забезпечення приміщеннями лише 12 із 27 окружних адміністративних судів та трьох із семи апеляційних адміністративних судів. Лише у квітні 2007 р. нарешті запрацювали шість апеляційних адміністративних судів. Через несвоєчасне обрання необхідної кількості суддів Севастопольський апеляційний адміністративний суд розпочав роботу лише у серпні 2008 р.

Що стосується адміністративних судів першої інстанції, то у 2007 р. почали працювати лише 9 із 27 окружних адміністративних судів (Донецький, Вінницький, Харківський, Житомирський, Одеський, Рівненський, Луганський, Івано-Франківський окружні адміністративні суди та Окружний адміністративний суд м. Києва). У 2008 р. почали роботу ще 14 окружних адміністративних судів (Дніпропетровський, Чернігівський, Закарпатський, Тернопільський, Кіровоградський, Хмельницький, Полтавський, Київський, Львівський, Херсонський, Черкаський, Волинський і Запорізький окружні адміністративні суди та Окружний адміністративний суд Автономної Республіки Крим). Таким чином, на кінець 2008 р. не розпочали свою діяльність чотири окружні адміністративні суди (Сумський, Миколаївський, Чернівецький та Окружний адміністративний суд м. Севастополя).

З початку роботи на адміністративні суди лягло надвелике навантаження. Щоб уникнути несвоєчасного розгляду справ, у травні 2007 р. Президент своїм указом збільшив кількісний склад суддів адміністративних судів. Згаданим указом склад Вищого адміністративного суду було збільшено на третину, а склад місцевих і апеляційних судів – на 734 судді. Але, незважаючи на такий крок, більшість суддівських посад все одно залишились незаповненими через недостатність фінансування, через повільність добору суддівських кадрів.

Окремі питання судоустрою і статусу суддів

Протягом 2007–2008 рр. до парламенту вносились законопроекти, які стосувалися окремих питань судоустрою і статусу суддів.

На забезпечення єдності судової практики було розроблено та у вересні 2008 р. подано проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій України» № 3188³¹⁴. Законопроектом запропоновано передбачити право Верховного Суду давати судам обов'язкові для судів загальної юрисдикції роз'яснення з питань застосування законодавства та визначати не врегульовані законом процедури розгляду судових справ, надавати судам методичну допомогу та перевіряти дотримання ними законодавства при здійсненні правосуддя. Також передбачено встановити обов'язковість рішень Верховного Суду у конкретних судових справах у частині застосування права для судів загальної юрисдикції при розгляді інших судових справ, а також надати Голові Верховного Суду право організовувати перевірку скарг на порушення суддями законодавства при розгляді судових справ та ініціювати питання про дисциплінарну відповідальність суддів.

Законопроектом «Про внесення змін до статті 43 Закону України «Про статус суддів» № 1477³¹⁵ запропоновано розширити перелік посад, робота на яких зараховується до стажу, що дає право на відставку судді та отримання щомісячного довічного грошового утримання. Зокрема, передбачено включити до суддівського стажу час роботи адвокатом.

На забезпечення ефективності захисту прав суддів, обраних безстроково, які бажають звільнитись з посади судді за власним бажанням, а також у разі закінчення строку повноважень чи досягнення 65-річного віку спрямовано проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» № 2543³¹⁶. Законопроектом запропоновано, що суддя, який бажає вийти у відставку, в тому числі у разі досягнення ним 65-річного віку чи закінчення терміну, на який його було обрано, повинен звернутися із заявою про звільнення до голови відповідного суду. Після цього голова суду вносить відповідне подання до Вищої ради юстиції, а остання звертається до Верховної Ради України. Щоб запобігти порушенню прав судді на звільнення за власним бажанням, проектом Закону також передбачено обов'язок відповідного комітету Верховної Ради невідкладно розглянути це питання, але не пізніше 15 днів з дня його надходження.

Кілька законопроектів щодо судоустрою та статусу суддів було розроблено з метою впровадження в українське судочинство, поряд

³¹⁴ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33377.

³¹⁵ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31567.

³¹⁶ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=32595.

з державною, російської мови. Так, проектом «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій України» № 1059³¹⁷ запропоновано надати право на використання в судовому процесі російської мови за заявою та згодою сторін. Інший законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про статус суддів» № 1057³¹⁸ передбачив встановлення додаткової кваліфікаційної вимоги для претендента а посаду судді – володіння російською мовою. Автори законопроекту обґрунтовували це тим, що начебто багато суддів не володіють російською мовою, що створює перепони в об'єктивному та всебічному розгляді справ, в яких сторони виступають російською мовою.

3.3. МАТЕРІАЛЬНО-ТЕХНІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУДІВ

Фінансування судової влади

У 2007–2008 рр. спостерігалася тенденція до збільшення видатків на фінансування судової влади. Однак, незважаючи на це, обсяг фінансування потреб судової системи постійно залишається на рівні приблизно 50% потреби.

Відповідно до закону про Державний бюджет на 2007 рік³¹⁹ передбачались такі видатки на потреби судової влади:

Таблиця 1.

Динаміка зростання видатків на судову владу у 2007 р.

Закон про Державний бюджет на 2007 р.		Різниця порівняно з 2006 р.
Головні бюджетні розпорядники	тис. грн.	
Державна судова адміністрація України	1 599 931,0	+203 335,0
у тому числі:		
Організаційне забезпечення діяльності судів та установ судової системи	29 830,6	+5 091,0

³¹⁷ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=30806.

³¹⁸ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=30804.

³¹⁹ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=489-16>.

Здійснення правосуддя місцевими господарськими судами	133 299,4	+13 996,9
Здійснення правосуддя Апеляційним судом України та апеляційними судами	322 523,9	+30 427,0
Здійснення правосуддя місцевими судами	860 860,6	+156 005,5
Здійснення правосуддя військовими судами	27 866,9	+3 246,2
Здійснення правосуддя апеляційними господарськими судами	77 882,7	+3 513,3
Підготовка осіб для зайняття посад професійних суддів, підвищення кваліфікації суддів та працівників апаратів судів Академією суддів України	18 473,1	+10 390,7
Виконання рішень судів на користь суддів	9 500,0	-
Здійснення правосуддя апеляційними адміністративними судами	20 697,5	+10 404,3
Здійснення правосуддя місцевими адміністративними судами	48 066,3	+24 330,1
Придбання (будівництво) житла для суддів Апеляційного суду України, апеляційних і місцевих судів	9 000,0	-66 000,0
Забезпечення судів належними приміщеннями	42 000,0	+12 000,0
Верховний Суд України	107 301,6	-20 725,1
Вищий господарський суд України	74 895,4	+8 361,5
Вищий адміністративний суд України	59 093,1	+9 454,0
Конституційний Суд України	44 243,1	+6 407,1

Як свідчать дані таблиці, у 2007 р. було значно зменшено витрати на придбання (будівництво) житла для суддів (на 88%) та на Верховний Суд (на 13%). Щодо інших видатків, то вони дещо зросли.

Проте, незважаючи на загальне збільшення у 2007 р. Видатків на суди порівняно з 2006 р. на 21%, проблеми з належним фінансовим забезпеченням діяльності судів та суддів залишалися невирішеними. Зокрема, за даними Державної судової адміністрації України у 2007 р. потреба судової системи в коштах була задоволена держав-

ним бюджетом лише на 51%. Крім коштів на оплату праці та нарахування на заробітну плату (71,3%), на безпосереднє здійснення правосуддя було виділено приблизно 10% від усіх видатків на правосуддя, на відрядження – 0,3%, на оплату комунальних послуг – 2,6%, на виплату щомісячного грошового утримання суддям у відставці та вихідної допомоги – 8,8%, на оплату санаторно-курортного лікування суддів – 1,2%, на капітальні видатки (придбання житла, будівництво та придбання приміщень для судів, капітальний ремонт та реконструкцію приміщень судів) – 5,8% від загального фонду. Таким чином, необхідність виплати зарплати зменшила обсяг витрат на підтримання судових процесів та розвиток судової системи.

У законі про Державний бюджет на 2008 рік були передбачені такі витрати на утримання судів³²⁰:

Таблиця 2.

Динаміка зростання видатків на судову владу у 2008 р.

Закон про Державний бюджет на 2008 р.		Різниця порівняно з 2007 р.
Головні бюджетні розпорядники	тис. грн.	
Державна судова адміністрація України	2 475 545,7	+875 614,7
у тому числі:		
Організаційне забезпечення діяльності судів та установ судової системи	43 966,0	+14 135,4
Здійснення правосуддя місцевими господарськими судами	198 291,0	+65 061,6
Здійснення правосуддя Апеляційним судом України та апеляційними судами	423 630,7	+101 106,8
Здійснення правосуддя місцевими судами	1 334 043,4	+473 182,8
Здійснення правосуддя військовими судами	29 747,9	+1 881,0
Здійснення правосуддя апеляційними господарськими судами	112 202,9	+34 320,2

³²⁰ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=107-17>

Підготовка осіб для зайняття посад професійних суддів, підвищення кваліфікації суддів та працівників апаратів судів Академією суддів України	38 935,6	+20 462,5
Виконання рішень судів на користь суддів	9 500,0	-
Здійснення правосуддя апеляційними адміністративними судами	86 362,9	+65 665,4
Здійснення правосуддя місцевими адміністративними судами	147 815,3	+99 749,0
Придбання (будівництво) житла для суддів Апеляційного суду України, апеляційних і місцевих судів	30 000,0	+21 000,0
Підтримка судової реформи	1 050,0	+1 050,0
Забезпечення судів належними приміщеннями	20 000,0	-22 000,0
Верховний Суд України	122 286,8	+14 985,2
Вищий господарський суд України	88 734,2	+13 838,8
Вищий адміністративний суд України	74 546,7	+15 453,6
Конституційний Суд України	61 105,8	+16 862,7

Виходячи з даних, наведених у таблиці 2, у Державному бюджеті на 2008 р. Видатки на судову систему було збільшено у півтора рази порівняно з 2007 р. Однак таке зростання як у 2007 р., так і в 2008 р., переважно пов'язане зі збільшенням фонду оплати праці суддів та працівників апарату. Більшою мірою підвищення позначилося на розмірах зарплати суддів, і значно меншою – працівників апаратів судів.

Загалом же виділені кошти не забезпечили у повній мірі потреб судової влади. Це, зокрема, підтвердили результати опитування суддів, згідно з якими 79% респондентів відповіли, що першочерговим заходом, який необхідно вжити для поліпшення роботи судової системи, є збільшення фінансування судів³²¹.

Слід також відзначити, що деякі позитивні зрушення все ж спостерігалися, зокрема, щодо забезпечення судів технічним обладнанням. За даними Державної судової адміністрації, станом на 1 січня

³²¹ За даними опитування суддів, здійсненого на початку 2007 р. Київським міжнародним інститутом соціології (http://www.ukrainerol.org.ua/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=72&Itemid=23).

2008 р. Загальний показник забезпеченості комп'ютерами суддів судів загальної юрисдикції збільшився до 65% від потреби, а господарських судів – до 80%.

Безумовно, недофінансування судової системи негативно впливає не лише на незалежність суддів, а й на якість судового розгляду в цілому. На покращення ситуації було спрямовано проект Закону «Про судовий збір», який Верховна Рада ухвалила у першому читанні 9 лютого 2007 р. Однак у зв'язку з достроковим припиненням повноважень парламенту і подальшою політичною кризою закон не було прийнято остаточно. Згаданим законопроектом запропоновано замінити державне мито за звернення до суду на судовий збір. Надходження від судового збору мали б спрямовуватися безпосередньо на забезпечення судового процесу. У листопаді 2007 р. Законопроект було перереєстровано у Верховній Раді VI скликання, і він чекає свого розгляду.

Поліпшення механізму фінансування судової влади запропоновано також проектом Закону «Про судоустрій і статус суддів», що внесений Президентом. Зокрема, запропоновано враховувати пропозиції щодо фінансування судів, які надходять від судової системи при розробці проекту закону про Державний бюджет на черговий рік. Досі пропозиції судів найчастіше урізалися Міністерством фінансів та Урядом саме під час підготовки проекту закону про Державний бюджет. З метою виправлення такої ситуації законопроектом передбачено, що пропозиції судів щодо їх фінансування будуть одразу включатися до проекту закону про Державний бюджет і подаватися у такому вигляді до парламенту. У разі незгоди з внесеними пропозиціями Кабінет Міністрів зможе одночасно подати свої зауваження.

З метою запровадження механізму особливого порядку фінансування судів було розроблено та внесено до Верховної Ради проект закону про порядок фінансування судової влади в Україні³²². Законопроектом запропоновано запровадити особливу процедуру планування бюджетних асигнувань на фінансування судової влади шляхом встановлення єдиних нормативів фінансового забезпечення судів України, особливого порядку розгляду питання щодо їх фінансування Міністерством фінансів та парламентом, заборону зменшення бюджетних асигнувань судової влади протягом фінансового року та щорічне збільшення витрат на фінансування судової влади. Але й цей

³²² http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=pf3511=31453.

законопроект, який свого часу, будучи народним депутатом, вносив В. Онопенко, так і залишився проектом.

Забезпечення судів приміщеннями

Великою проблемою, пов'язаною з фінансуванням судової влади в 2007–2008 рр., було недофінансування видатків на забезпечення судів належними приміщеннями. У зв'язку з цим, очевидно, так і не буде виконана Державна програма забезпечення судів належними приміщеннями на 2006–2010 рр.³²³, адже сума видатків на цю мету щорічно зменшується. Зокрема у Державному бюджеті на 2007 р. ця сума становила 9% від запланованого на цей рік державною програмою (для порівняння, у 2006 р. – 17%), а у 2008 р. лише 4%.

Станом на 1 січня 2008 р. із 780 місцевих та апеляційних судів лише 86 приміщень судів (11%) повністю відповідали вимогам щодо здійснення судочинства. Становище майже не змінилося на кінець 2008 р. – лише 91 суд (12%) розташовано в приміщеннях, котрі можна вважати відповідними вимогам щодо здійснення правосуддя³²⁴.

Не меншою проблемою була відсутність достатньої кількості залів судових засідань у судах загальної юрисдикції. Так, станом на 1 січня 2008 р. місцеві загальні суди (крім військових) мали 2105 залів судових засідань, або 71% від потреби (їх кількість повинна становити 2 958). Така ситуація унеможливлювала належний розгляд справ³²⁵.

Не було вжито достатніх заходів задля забезпечення належними приміщеннями адміністративних судів. У Державному бюджеті на 2008 р. на цю мету було передбачено лише 15% від потреби³²⁶. Через це велика частина адміністративних судів не могли розпочати роботу. Водночас судді, призначені та обрані до цих судів, одержували заробітну плату, хоча фактично не здійснювали своїх повноважень. Незважаючи на це, за даними Державної судової адміністрації, станом на гру-

³²³ Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 4 липня 2006 р. № 918.

³²⁴ http://court.gov.ua/news/page.php?&news_id=2765.

³²⁵ Див. Постанову розширеного спільного засідання Президії Верховного Суду України, президії Ради суддів України та колегії Державної судової адміністрації України від 18 квітня 2008 р. «Про стан здійснення судочинства у 2007 році та завдання на 2008 рік» // <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/BE6E979019D3A954C225745C0040166F?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=BE6E979019D3A954C225745C0040166F&Count=500&>.

³²⁶ Державна судова адміністрація України. Інформаційно-аналітичні матеріали щодо організаційного забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції у 2007 році. – Київ, 2008. – С. 15.

день 2008 р. окружні та апеляційні адміністративні суди було забезпечено службовими приміщеннями. Але для 50% адміністративних судів приміщення через недостатню площу можна розглядати лише як тимчасові³²⁷. Головною причиною незадовільного становища є те, що більшість місцевих органів виконавчої влади, маючи достатньо владних повноважень, не приділяли і не приділяють першочергового значення вирішенню цього питання.

Забезпечення суддів житлом

На жаль, своєчасно не реалізується визначене Законом «Про статус суддів» право суддів, які потребують поліпшення житлових умов, на забезпечення житлом не пізніше шести місяців після призначення (обрання). За даними Державної судової адміністрації, станом на 1 січня 2007 р. поліпшення житлових умов потребували 629 суддів, що вимагало витрат на суму 163 млн. гривень. Фактично у 2007 р. державою на такі цілі було спрямовано лише 20 мільйонів гривень. Така кількість коштів забезпечила поліпшення житлових умов 37 суддів, що становило лише 4% від загальної потреби. Це дає підстави стверджувати, що фінансування на забезпечення суддів житлом значно зменшилось порівняно з 2006 р., за який квартирами були забезпечені 186 суддів.

За даними Державної судової адміністрації, у 2008 р. потреба в коштах на придбання житла суддів становила 365 млн. 227 тис. 608 гривень, однак ця сума постійно зростає за рахунок обрання нових суддів. Незважаючи на це, у 2008 р. на придбання (будівництво) житла для суддів апеляційних та місцевих судів було передбачено лише 30 млн. гривень, тобто 18% від потреби³²⁸.

На вирішення проблеми із забезпеченням суддів житлом, спрямований президентський законопроект про внесення змін до Закону України «Про статус суддів». Положеннями проекту Закону запропоновано впровадити для суддів, які потребують поліпшення житлових умов, кредитні механізми. Так, суддя, який не має жилого приміщення для постійного проживання, матиме можливість отримати житло в кредит, який на період його перебування на посаді погашатиметься з Державного бюджету. У разі звільнення судді з посади судді обов'язок щодо сплати непогашеної частини кредиту та відсотків за кредит переходить до нього (крім випадків звільнення з посади

³²⁷ http://court.gov.ua/news/page.php?&news_id=2765.

³²⁸ http://court.gov.ua/news/page.php?&news_id=2936

судді Конституційного Суду або звільнення судді за його заявою про відставку). Законопроектом також визначено порядок відшкодування державі витрат, пов'язаних із кредитуванням житла для суддів, та випадки, коли таке відшкодування проводитиметься.

Запропонований законопроект підхід дозволив би зменшити навантаження на бюджет, розтягнувши у часі оплату житла для суддів, а також стимулював би суддів залишатися на посаді.

Подібний механізм було запропоновано проектом Положення про кредитування індивідуального і кооперативного житлового будівництва для суддів, розробленим Державною судовою адміністрацією України. У Положенні встановлюється єдиний механізм надання суддям, котрі потребують поліпшення житлових умов, кредитів для житлового будівництва та придбання квартир чи індивідуальних житлових будинків через погашення кредиту та відсоткової ставки за рахунок коштів Державного бюджету за умови тривалості роботи на посаді судді не менше десяти років. Станом на кінець 2008 р. проект Положення доопрацьовувався з метою подальшого погодження із зацікавленими органами.

Оплата праці суддів

У 2007–2008 рр. не спостерігалось жодних спроб змінити законодавче регулювання питання оплати праці суддів. Нагадаємо, що чинні посадові оклади суддів визначені на підзаконному рівні низкою постанов Кабінету Міністрів України³²⁹.

Однак віднесення до повноважень органу виконавчої влади визначення розміру заробітку суддів порушує незалежність судової

³²⁹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про оплату праці суддів» від 03.09.2005 № 865 // Офіційний вісник України від 3.09.2005 – 2005. – № 36, С. 39, Ст. 2195; Постанова Кабінету Міністрів України «Про оплату праці Голови та заступників Голови Конституційного Суду України» від 30.06.2005 № 513 // Офіційний вісник України від 22.07.2005. – 2005. – № 27, С. 38, Ст. 1548; Постанова Кабінету Міністрів України «Про оплату праці Голови, першого заступника Голови та заступника Голови Верховного Суду України» від 30.06.2005 № 514 // Офіційний вісник України від 22.07.2005. – 2005. – № 27, С. 39, Ст. 1549; Постанова Кабінету Міністрів України «Про оплату праці голів, перших заступників голів та заступників голів вищих спеціалізованих судів» від 30.06.2005 № 516 // Офіційний вісник України від 22.07.2005. – 2005. – № 27, С. 40, Ст. 1551; Постанова Кабінету Міністрів України «Питання оплати праці вищих посадових осіб України, окремих керівних працівників органів державної влади і органів місцевого самоврядування та судів» від 21.12.2005 № 1243 // Урядовий кур'єр від 27.12.2005. – № 247.

влади. Ще більшою загрозою незалежності суддів стало положення Постанови Кабінету Міністрів «Про оплату праці суддів», відповідно до якої розмір премій суддів відповідного суду встановлюють голови судів. Фактично ця норма зробила розмір заробітку судді залежним від довільного розсуду голови суду. Проте у демократичній країні, заснованій на принципі розподілу влади, питання оплати праці суддів як один із елементів їхнього статусу повинні визначатися законом.

На жаль, Верховна Рада так і не прийняла закон, який би врегулював питання суддівської винагороди. Цю проблему запропоновано вирішити у законопроекті «Про судоустрій і статус суддів», що підготовлений до другого читання. Положеннями проекту передбачений чіткий і вичерпний механізм оплати праці суддів, що не вимагав би додаткового підзаконного регулювання; водночас запропоновано покласти на суддів обов'язок щорічно декларувати свої власні доходи та доходи членів сім'ї. Передбачено, що такі дані будуть оприлюднюватися на офіційному веб-порталі судової влади.

3.4. РЕФОРМУВАННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ГАЛУЗЕЙ ПРАВА

Напрацювання змін до Кодексу адміністративного судочинства

З набранням чинності Кодексом адміністративного судочинства та початком роботи адміністративних судів почали виникати певні труднощі із застосуванням деяких положень Кодексу. У зв'язку з цим у 2007–2008 рр. велася законопроектна робота, спрямована на удосконалення Кодексу адміністративного судочинства, запобігання неоднаковому застосуванню його положень та зловживанням. Результатом цієї роботи стало внесення до Верховної Ради низки законопроектів, якими пропонувалося врегулювати проблеми у визначенні справ, які належить розглядати за правилами адміністративного судочинства, у регулюванні підсудності, порядку видачі судового рішення тощо.

Ці законопроекти були вивчені в рамках секції з адміністративного процесу Науково-консультативної ради при Вищому адміністративному суді, і всі цінні ідеї щодо вирішення нагальних потреб адміністративного судочинства були зведені у єдиний проект – проект Закону «Про внесення змін до Кодексу адміністративного

судочинства» № 2607³³⁰, який внесений на розгляд парламенту народними депутатами Т. Стецьківим та В. Стретовичем. Проектом запропоновано: уточнити коло справ, які підлягають розгляду адміністративними судами; віднести адміністративні справи з приводу оскарження підзаконних нормативно-правових актів Верховної Ради України, Президента України і Кабінету Міністрів України до підсудності Вищого адміністративного суду України як суду першої інстанції; встановити територіальну підсудність справ зі спорів щодо об'єктів нерухомості за місцем знаходження нерухомого майна; чітко визначити правила підсудності у разі заявлення позивачем кількох вимог з різною предметною і територіальною підсудністю адміністративної справи; більш чітко визначити процесуальне становище Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини як учасника адміністративного процесу; впровадити обов'язок вручення копії судового рішення після його проголошення.

Після жовтневих подій 2008 р., пов'язаних з ухвалою окружного адміністративного суду м. Києва, якою в порядку забезпечення позову було зупинено дію указу Президента про дострокове припинення повноважень парламенту, глава держави вніс на розгляд Верховної Ради проект Закону «Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України щодо підсудності справ у спорах, у яких однією із сторін є Верховна Рада України, Президент України чи Кабінет Міністрів України» № 3406³³¹. З метою унеможливлення випадків зупинення у порядку забезпечення адміністративного позову актів Верховної Ради (крім законів), Президента, Кабінету Міністрів законопроектом передбачено зміни до порядку регулювання предметної підсудності та особливостей оскарження судових рішень у цій категорії справ. Зокрема, запропоновано, щоб справи, у яких однією зі сторін є Верховна Рада, Президент або Кабінет Міністрів, розглядалися і вирішувалися у першій інстанції Київським апеляційним адміністративним судом. До підсудності апеляційного адміністративного суду також передбачено віднести справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності. В апеляційному порядку судові рішення в цих справах переглядатимуться Вищим адміністративним судом України.

³³⁰ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=32690.

³³¹ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33724.

З метою забезпечення більшої доступності адміністративного судочинства та наближення його до населення до Верховної Ради було внесено проект Закону «Про внесення змін до статті 18 Кодексу адміністративного судочинства України» № 1455³³². Законопроектом передбачено змінити предметну підсудність адміністративних справ щодо державного пенсійного та іншого соціального забезпечення і передати такі спори від окружних адміністративних судів місцевим загальним судам як адміністративним судам, які діють на рівні районів. 25 грудня 2008 р. цей законопроект було прийнято як закон.

Напрацювання змін до Цивільного процесуального кодексу

З метою впровадження в українське судочинство поряд з державною російської мови народними депутатами С. Ківаловим та В. Колесніченком до Верховної Ради вносилися законопроекти, які б втілили відповідне положення у процесуальних кодексах. Зокрема, проектом Закону «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу» № 1056³³³ пропонувалося запровадити здійснення судочинства у цивільних справах не лише українською мовою, а за клопотанням сторони та за згодою всіх сторін у справі – російською мовою, а також складати судові документи мовою, якою здійснювався розгляд справи. Законопроект отримав негативний висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради як такий, що суперечить Конституції України.

Для усунення невизначеності у процесуальному законодавстві строку розгляду заяви особи, яка бере участь у справі, про виправлення описок та арифметичних помилок у судовому рішенні було розроблено проект Закону «Про внесення змін до статті 219 Цивільного процесуального кодексу України»³³⁴. Проектом запропоновано встановлення десятиденного терміну для розгляду суддею заяви про виправлення описок та помилок у судовому рішенні і винесення відповідної ухвали. Це унеможливило б випадки навмисного затягування виконання судових рішень шляхом невиправлення описок та помилок протягом тривалого часу.

З метою вдосконалення цивільного процесуального законодавства в частині визначення порядку повідомлення учасників процесу

³³² http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31533.

³³³ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=30803.

³³⁴ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=30864.

про розгляд справи до Верховної Ради було внесено проект Закону «Про внесення зміни до статті 191 Цивільного процесуального кодексу України» № 1121³³⁵. Автори законопроекту обґрунтовували необхідність його прийняття тим, що нині у випадках відкладення розгляду справи або оголошення перерви в її розгляді, механізм повідомлення під розписку учасників процесу не враховує права осіб, які беруть участь у справі, на отримання повістки. Особа може бути відсутньою під час слухання справи, і їй потрібне підтвердження про відкладення розгляду чи перерву у засіданні, наприклад, за місцем роботи. Тому проектом закону запропоновано встановити, що у випадку перерви у засіданні або відкладення розгляду справи на прохання особи їй вручається судова повістка.

Робота над Господарським процесуальним кодексом

Розробка нового Господарського процесуального кодексу триває вже щонайменше п'ять років. Проект Кодексу, розроблений Кабінетом Міністрів України, було прийнято у першому читанні ще у червні 2004 р.

Після парламентських виборів 2006 р. проект Господарського процесуального кодексу було перереєстровано у Верховній Раді V скликання. Однак у зв'язку з парламентською кризою його так і не було розглянуто у другому читанні.

У 2008 р. Міністерством юстиції проводилась робота над доопрацюванням його положень. Задля узгодження концепції Кодексу і обговорення проект Кодексу комерційного судочинства (таку назву було запропоновано ще під час доопрацювання до другого читання) Мін'юст зібрав робочу групу за участю представників Верховного Суду, Вищого господарського суду, Вищого адміністративного суду, а також Центру комерційного права та Центру політико-правових реформ. Однак концептуальні засади проекту Кодексу не отримали підтримки від представників Вищого господарського суду, які висловилися проти окремих положень, насамперед тих, що стосуються визначення юрисдикції господарський судів. Не погоджуючись брати законопроект за основу для доопрацювання, представники Вищого господарського суду підготували свій проект Господарського процесуального кодексу, який 6 березня 2008 р. було внесено до Верховної Ради³³⁶.

³³⁵ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=30965.

³³⁶ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31920.

Доопрацьований Міністерством юстиції законопроект під назвою Кодекс господарського судочинства³³⁷ було внесено до парламенту через кілька місяців (16 липня).

Окремі питання процесуального права

Після запровадження адміністративного судочинства на практиці виникли труднощі з визначенням належної юрисдикції. До цього справи, що виникали з публічно-правових відносин, вирішувалися загальними та господарськими судами. Після набрання чинності Кодексом адміністративного судочинства такі справи перейшли з цивільної та господарської юрисдикції до адміністративної юрисдикції. Часто у позивачів ще при зверненні до суду виникали труднощі з визначенням належної юрисдикції через недостатність розуміння, є відносини публічними чи приватними. Часто траплялися випадки, коли суди брали до свого провадження справи, що не належать до їхньої юрисдикції, або навпаки – відмовляли у відкритті провадження там, де мають належну компетенцію. Щоправда, труднощі з розмежуванням юрисдикцій поступово долалися – з'явилися відповідні рішення вищих спеціалізованих судів та Верховного Суду, тому поступово ця проблема перестане бути такою гострою.

З часу запровадження адміністративного судочинства тривають спроби «відкоригувати» предмет адміністративної юрисдикції. Начебто для розв'язання проблеми розмежування юрисдикції між адміністративними та господарськими судами до парламенту щороку вносяться відповідні законопроекти. 30 вересня 2008 р. до Верховної Ради, на заміну попереднього, було внесено черговий проект Закону «Про внесення змін і доповнень до Кодексу адміністративного судочинства України та Господарського процесуального кодексу України щодо розмежування адміністративної та господарської судової юрисдикції» № 1403³³⁸. Фактично ж метою проекту є повернення господарським судам тієї частини справ, яку вони втратили з початком роботи адміністративних судів через невинуватене звуження адміністративної юрисдикції.

³³⁷ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33065.

³³⁸ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31443.

Також було внесено проект Закону «Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України» № 0885³³⁹ з метою тимчасово надати військовим судам повноваження щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції у сфері військового управління, зберігши повноваження касаційного перегляду за Вищим адміністративним судом України. За Кодексом адміністративного судочинства розгляд таких справ віднесено до компетенції адміністративних судів.

Протягом 2007–2008 рр. велася робота з напрацювання й інших змін до процесуального законодавства. Зокрема, увагу було приділено проблемі впливу голів судів на розподіл судових справ. Адже порядок розподілу судових справ у судах загальної юрисдикції врегульовано дуже суперечливо. У Цивільному процесуальному кодексі України і Кодексі адміністративного судочинства України передбачено, що справи передаються суддям у порядку черговості. Інструкції з діловодства в судах також зазначають принцип черговості, але в одних випадках зазначається, що справа передається апаратом суду, а в інших – за резолюцією керівництва суду. У будь-якому випадку голова суду завжди має можливість втрутитися у цей процес і використати це для забезпечення певних результатів розгляду справи або для впливу на суддю. Зазвичай голови судів беруть на себе функцію розподілу справ, посилаючись на відведені їм Законом України «Про судоустрій України» повноваження з організаційного керівництва діяльністю суду, хоча повноваження голів судів щодо розподілу справ між суддями прямо не передбачене жодним законом.

Для подолання цієї проблеми 28 листопада 2007 р. У Верховній Раді було зареєстровано проект Закону «Про внесення змін та доповнень до деяких законів України (щодо запровадження автоматизованої системи визначення складу суду)»³⁴⁰. Зазначеним законопроектом пропонувалося впровадити у судах загальної юрисдикції автоматизовану систему визначення персонального складу суду для розгляду конкретної справи. Однак виписаний у законопроекті механізм мав багато недоліків, і згодом його було відкликано.

З метою приведення системи розподілу справ у судах у відповідність до міжнародних стандартів, зменшення можливостей голів судів для незаконного впливу на суддів та результати розгляду справ експертами Центру політико-правових реформ було розробле-

³³⁹ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=30777.

³⁴⁰ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=30780.

но проект Порядку розподілу справ у судах загальної юрисдикції³⁴¹, який було направлено до Ради суддів України, зважаючи на те, що розподіл справ – це питання внутрішньої діяльності судів, якими має опікуватися суддівське самоврядування. Проектом Порядку розподілу справ у судах загальної юрисдикції запропоновано три можливі варіанти розподілу справ, з урахуванням яких кожний суд розроблятиме свої правила, які затверджуватимуться зборами суддів відповідного суду, а також переглядаються ними у разі виникнення потреби.

Для підвищення прозорості діяльності судів, уникнення виконання виконавчих документів, виданих судом без судового рішення або на підставі сфальсифікованих судових рішень (зменшення проявів рейдерства), та забезпечення належного виконання Закону України «Про доступ до судових рішень» експертами Центру політико-правових реформ було розроблено проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів (щодо обов’язковості внесення судових рішень до Єдиного державного реєстру судових рішень)». 24 вересня 2008 р. цей проект під № 3214³⁴² було внесено до парламенту народними депутатами України Т. Стецьківим та В. Стретовичем. Законопроектом запропоновано внести зміни до процесуальних кодексів, відповідно до яких запровадити внесення судових рішень в електронній формі до Єдиного державного реєстру перед зверненням їх до виконання, не пізніше наступного дня після їх проголошення. Це допоможе уникнути виконання фальшивих рішень та гарантуватиме внесення до Реєстру усіх ухвалених судових рішень, як цього вимагає Закон. Також передбачається внести зміни до Закону «Про виконавче провадження», згідно з якими включати до реквізитів виконавчого документа, виданого на виконання судового рішення, номер відповідного судового рішення в Єдиному державному реєстрі судових рішень. Це запобігатиме можливості видання деякими недобросовісними суддями виконавчих документів без ухвалення відповідного судового рішення.

Для підвищення інформативності Реєстру запропоновано доповнити його інформацією щодо набрання судовим рішенням законної сили та про пов’язані судові рішення у справі. Щоб зменшити навантаження на Реєстр, запропоновано вилучити з нього постанови у справах про адміністративні правопорушення.

³⁴¹ <http://pravo.org.ua/?w=r&i=59&d=635>.

³⁴² http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=pf3511=33434.

3.5. ФОРМУВАННЯ СУДДІВСЬКОГО КОРПУСУ

Бездіяльність Вищої ради юстиції

У червні 2007 р. між Вищою радою юстиції та суддівським корпусом виник конфлікт. За інформацією сайту Верховного Суду, делегати VIII позачергового з'їзду суддів України, який відбувся 6 червня 2007 р., закликали суддівську громадськість ігнорувати роботу Вищої ради юстиції, доки у її складі не буде 50% суддів. Цього дня на з'їзді також було прийнято рішення про припинення повноваження члена Ради В. Палій у зв'язку з порушенням нею присяги³⁴³. З тієї ж підстави 4 липня Президент своїм указом припинив повноваження ще одного члена Вищої Ради юстиції – О. Задорожного³⁴⁴.

Не погоджуючись зі згаданими рішеннями, 1 серпня 2007 р. Вища рада юстиції прийняла висновок про відсутність ознак порушення присяги В. Палій та О. Задорожного та підтвердила їх повноваження. Одночасно Рада прийняла рішення оскаржувати припинення повноважень її членів. З огляду на це, Голова Верховного Суду В. Онопенко (член Вищої ради юстиції за посадою) відмовився брати участь у засіданні Ради і повідомив, що «не вбачає правових підстав для участі в роботі Вищої ради юстиції, доки її діяльність не буде приведено у відповідність із Конституцією та Законом «Про Вищу раду юстиції», не буде забезпечено функціонування цього органу в повноважному складі і виключно на правових засадах»³⁴⁵.

5 вересня 2007 р. Засідання Вищої ради юстиції не відбулося через відсутність кворуму. На засідання прибули лише 11 із 20 членів Вищої ради юстиції, тоді як для ухвалення рішень бути присутніми на зібранні повинні не менше 13³⁴⁶. Через це Вища рада юстиції не розглядала питань про внесення подань до Президента про призначення кандидатів на посади суддів, про внесення подань про звільнення суддів з посад, а також про наявність підстав для відкриття дисциплінарного провадження щодо суддів.

³⁴³ <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.28706.0>.

³⁴⁴ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=598%2F2007>.

³⁴⁵ <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/136285B5680A5F0FC325737100364C34?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=136285B5680A5F0FC325737100364C34&Count=500&>.

³⁴⁶ <http://www.vru.gov.ua/index.php?u,povu,p05092007>.

Бездіяльність Вищої ради юстиції спричинила неможливість виконання повноважень Президента і Верховної Ради з формування суддівського корпусу.

Вища рада юстиції змогла відновити свою діяльність лише у лютому 2008 р. До її складу не ввійшли члени, повноваження яких були припинені з'їздом суддів та Президентом.

Бездіяльність парламенту

Парламентська криза 2007–2008 рр. негативно вплинула не лише на реалізацію судової реформи, але й на вирішення поточних питань судової влади. Через бездіяльність парламенту станом на початок 2008 р. понад тисяча суддівських посад залишились незаповненими, чимало суддів не могли здійснювати свої повноваження у зв'язку з завершенням терміну їх призначення, бо Верховна Рада не розглядала питання про обрання їх безстроково. Натомість такі судді продовжували одержувати заробітну плату, не здійснюючи правосуддя.

Така ситуація спричинила неефективне витрачання бюджетних коштів (на зарплату суддям, які не здійснювали повноваження), а також зростання навантаження на інших суддів, і як наслідок – несвоєчасний розгляд справ.

3.6. РЕФОРМУВАННЯ КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ

Підготовка Концепції реформування кримінальної юстиції

Національна комісія зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права після затвердження Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів 10 травня 2006 року приступила до підготовки проекту Концепції державної політики у сфері кримінальної юстиції та забезпечення правопорядку в Україні.

Цей проект Концепції був вперше розглянутий і схвалений Комісією 26 березня 2007 року. Оскільки документом передбачалося провести суттєві зміни в системі існуючих правоохоронних органів, його надіслали до Ради національної безпеки і оборони України. В Апараті РНБОУ створилася робоча група із представників органів

державної влади і членів Національної комісії. Після відповідного доопрацювання Концепція отримала нове найменування – **Концепція реформування кримінальної юстиції України**. Її узгоджений текст Національна комісія затвердила 10 грудня 2007 року і передала на розгляд Президенту України. 15 лютого 2008 року РНБОУ вирішила прийняти документ за основу і протягом одного місяця доопрацювати з метою наступного затвердження Главою держави. Але затвердження Концепції відбулося лише 8 квітня 2008 року³⁴⁷. Це зумовлювалося тривалими дискусіями між окремими членами Комісії та представниками правоохоронних органів, які не бажали запроваджувати зміни у діяльності своїх органів і тому відмовлялися закріплювати реформаторські позиції. Але слід зазначити, що основні ідеї збереглися в Концепції від моменту її першого схвалення в травні 2006 року до остаточного затвердження в квітні 2008 року.

Особливістю цього програмного документу є те, що він звертає увагу в першу чергу на зміни в змісті діяльності органів правопорядку, які досі в законодавстві, науці і практиці йменують «правоохоронними». Її системний характер полягає у визначенні шляхів проведення не лише структурних змін у системі органів кримінальної юстиції, а насамперед – корінних реформ кримінального права і процесу відповідно до європейських стандартів. Попередні схожі документи концентрували свою увагу лише на одному аспекті кримінальної системи – побудова органів. Робоча група Національної комісії з самого початку своєї діяльності вирішила, що такий підхід є хибним у своїй основі, й потрібно вести мову про зміни кримінального провадження – основного місця зіштовхування держави (в особі її правоохоронних органів) і суспільства (в особі її фізичних і юридичних осіб).

Хоча Концепція не обходить зовсім структурні питання. В ній йдеться про створення нової системи органів досудового розслідування, до якої входитимуть Національна поліція, Фінансова поліція, Військова поліція, відповідні підрозділи СБУ та Національне бюро розслідувань. Органи прокуратури повинні бути позбавлені права проводити досудове слідство. До створення цієї системи проводитимуть слідство органи внутрішніх справ, податкова міліція, Військова служба правопорядку в ЗСУ та відповідні підрозділи СБУ.

³⁴⁷ Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів» від 8 квітня 2008 року, № 311/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 27. – С. 20.

Головним органом з реалізації державної політики у сфері правопорядку та боротьби зі злочинністю має стати Міністерство внутрішніх справ. Функція виконання покарань повинна здійснюватися надалі демілітаризованою службою, яка перебуває у віданні Міністерства юстиції.

Передбачена також необхідність зміни критеріїв оцінки діяльності органів правопорядку, які будуть включати як обов'язкову складову – рівень суспільної довіри до органів.

Конкретні кроки реформування відображені в затвердженому Урядом **Плані заходів з реалізації Концепції реформування кримінальної юстиції України**³⁴⁸. Цей план містить перелік заходів, які можна об'єднати в такі напрямки:

1) *законопроектний*;

2) *структурний*, що передбачає створення (впровадження) таких органів, підрозділів та інформаційних баз даних:

- соціальних служб з ресоціалізації осіб, звільнених від відбування кримінальних покарань;
- служби апробації;
- превентивного механізму для недопущення катувань;
- єдиної системи статистики та визначення науково обґрунтованих критеріїв оцінки результатів роботи органів системи кримінальної юстиції;
- списків присяжних і народних засідателів;
- єдиної системи електронного обліку даних про кримінальні правопорушення і покарання за них, адміністративні проступки і відповідні адміністративні стягнення;

3) *інформаційно-просвітницький*, який визначає плани здійснення перепідготовки співробітників органів розслідування, створення відповідних регіональних центрів підготовки, підготовки нових навчальних планів тощо.

Під час підготовки Плану заходів експерти Центру політико-правових реформ звертали увагу на певну недосконалість його законопроектної частини. Так, розробка кількох проектів (Кодексу про кримінальні проступки, Кодексу про адміністративні проступки, Закону «Про антикорупційний орган») має бути проведена протягом 6 місяців після прийняття КПК. Але, як засвідчив український

³⁴⁸ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування кримінальної юстиції України» від 27 серпня 2008 року № 1153-р.

досвід, прийняття нового кримінального процесуального закону може продовжуватися десятиліття. В цьому випадку підготовка зазначених проектів законів не здійснюватиметься органами влади аж до моменту прийняття КПК.

Підготовку інших законопроектів (про правову допомогу, про систему органів досудового розслідування і статус слідчих, про прокатуру та інші) передбачалося завершити в грудні 2008 року. Але нам не відомо про діяльність відповідних робочих груп на чолі з Міністерством юстиції.

Виходячи з викладеного, можна зробити висновок: конкретні дії з реформування кримінальної юстиції були недостатньо продуманими, що в кінцевому результаті відобразиться на ефективності змін.

Робота над Кримінальним процесуальним кодексом

Україна залишається однією з останніх постсоціалістичних країн, в якій досі не запроваджено нового кримінально-процесуального законодавства. В досліджуваний період не вдалося вирішити цю проблему і прийняти новий КПК, але відбувся значний прогрес в підготовці проекту робочою групою Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права. Було проведено велику кількість засідань групи, обговорень, конференцій, зустрічей із зарубіжними експертами, вивчення іноземного досвіду.

Остаточний склад робочої групи виглядав так: Полудьонний Микола Миколайович (адвокат, радник Президента України, а пізніше – заступник Міністра фінансів України), Шишкін Віктор Іванович (суддя Конституційного Суду України), Бойко Володимир Петрович (кандидат юридичних наук, доцент Львівського національного університету імені Івана Франка), Бущенко Аркадій Петрович (адвокат, голова правління Української Гельсінської спілки з прав людини), Гевко Віктор Васильович (кандидат юридичних наук, доцент Національної академії СБУ), Ільковець Людмила Борисівна (викладач Національної академії прокуратури України), Коваленко Олександр Володимирович (співробітник Генеральної прокуратури України), Костенко Олександр Миколайович (доктор юридичних наук, професор, Інститут держави і права НАН України імені В. М. Корецького), Костін Михайло Іванович (кандидат юридичних наук, доцент Національної академії СБУ), Лобойко Леонід Миколайович (доктор юридичних наук, професор Дніпропетровського державного університету внутрішніх

справ), Маланюк Андрій Григорович (кандидат юридичних наук, доцент Львівського національного університету імені Івана Франка), Навроцький В'ячеслав Олександрович (доктор юридичних наук, професор Львівського державного університету внутрішніх справ), Павлишин Андрій Андрійович (кандидат юридичних наук, доцент Львівського національного університету імені Івана Франка), Пошва Богдан Миколайович (суддя Верховного Суду України), Сущенко Володимир Миколайович (кандидат юридичних наук, професор Миколаївського державного гуманітарного університету імені Петра Могили).

До складу групи також ввійшли експерти Центру політико-правових реформ Роман Куйбіда і Олександр Банчук.

Проект КПК готувався одночасно із Концепцією реформування кримінальної юстиції. Тому під час дискусій щодо Концепції бралися до уваги вже напрацьовані механізми кримінального провадження, відображені в законопроекті, і навпаки – обговорення проекту Кодексу полегшувалося існуванням концептуальних основ реформування.

Серед основних заходів, пов'язаних із підготовкою і обговоренням проекту Кодексу, слід згадати:

- зустріч з іноземними експертами – професором Вільямом Бернгом (Університет Вейна, Детройт, США) та професором Річардом Воглером (Сусекський університет, Англія) (16–19 лютого 2007 року, м. Черкаси);

- зустріч із німецькими експертами – старшим прокурором Федеральної землі Нижня Саксонія Альбрехтом Штанге та професором Регенсбурзького університету Фрідріхом-Крістіаном Шрьодером (29–31 березня 2007 року, м. Київ);

- попереднє схвалення проекту Національною комісією і надіслання його на експертизу до органів державної влади, навчальних і наукових установ країни, інституцій Ради Європи (12 червня 2007 року);

- зустріч з експертами Ради Європи (10, 11 вересня 2007 року, м. Київ);

- вивчення окремими членами робочої групи досвіду функціонування системи кримінальної юстиції в США (14 вересня – 3 жовтня 2007 року, міста Вашингтон, Даллас, Рено (Невада), Ралі (Північна Кароліна), Нью-Йорк);

- участь члена групи, експерта Центру політико-правових реформ Олександра Банчука в роботі міжнародної конференції

«Кримінальне процесуальне право у Європі, яка разом зростає» (30 жовтня – 2 листопада, м. Дубровнік, Хорватія). Предметом обговорення на конференції стали такі питання: процедурні права сторони захисту в кримінальному процесі; права потерпілого в кримінальному процесі; принцип *ne bis in idem* в кримінальному процесі; угоди в кримінальному процесі; запобіжні заходи; співвідношення між національним кримінальним процесуальним законодавством та рішеннями Європейського Суду з прав людини; секретні слідчі дії тощо;

- проведення трьох науково-практичних конференцій **«Нові тенденції в розвитку кримінально-процесуального законодавства України»** (26–27 жовтня 2007 року в Львівському національному університеті імені Івана Франка, 16 листопада 2007 року в Національній юридичній академії імені Ярослава Мудрого, 14 грудня 2007 року в м. Києві);

- вивчення німецького досвіду застосування кримінального процесуального законодавством (24–29 лютого 2008 року, м. Бонн і Кобленц). Обговорення проблемних питань проекту КПК та варіантів їх вирішення у німецькому законодавстві з доктором Буркхардом Єнке (віце-президентом Федерального Верховного суду у відставці), професором Фрідріхом-Крістіаном Шрьодером та Альбрехтом Штанге. Ознайомлення із діяльністю дільничного суду міста Бонн щодо вирішення кримінальних справ, системи дисциплінарних судів Збройних Сил ФРН та особливостей розслідування і розгляду справ про кримінальні правопорушення, вчинені військовослужбовцями;

- обговорення проекту Кримінального процесуального кодексу з науковцями Академії правових наук України і Національної юридичної академії імені Ярослава Мудрого (19–21 травня 2008 року, м. Харків).

Важливим при підготовці Проекту стало отримання позитивних висновків від експертів Ради Європи: професора Ричарда Воглера (Сусекський університет, Великобританія), професора Йоахіма Геррманна (Аусбурзький університет, Німеччина), Франческо Кальдероні (Католицький університет Сакре Кер, м. Тренто, Італія). При цьому Й. Геррман був членом експертної групи від Ради Європи, яка у 2005 році піддала нищівній критиці колишній проект КПК.

Ось кілька позицій представників Ради Європи:

«Порівняно з попереднім проектом, новий проект від травня 2007 року закладає адекватні підвалини для добре розробленого

Європейського кодексу. Він був значно поліпшений щодо загальної структури та окремих положень. Взагалі Проект 2007 року відповідає Європейській конвенції з прав людини, як вона тлумачиться Європейським судом. Ті випадки, що є винятками з цього твердження, були наведені у цьому Експертному висновку. Проект 2007 року також відповідає загальноприйнятим стандартам кримінального права, що застосовуються в інших європейських країнах» (витяг з висновку Й. Геррмана);

«...У порівнянні із попередніми моделями проект КПК робить дуже великий крок уперед. Якщо він буде прийнятий у сьогоднішній редакції або, ще краще, зі змінами та доповненнями, внесеними з урахуванням пропозицій експертів Ради Європи, висловлених на круглому столі у Києві у вересні 2007 року, КПК, безсумнівно, суттєво відповідатиме нормам кримінального правосуддя, які діють у Європі» (витяг з висновку Р. Воглера);

«Існуюча редакція проекту кодексу складає міцну основу для глибокого реформування кримінально-процесуального закону України. Щоб деякі частини проекту кодексу повною мірою відповідали європейським стандартам, вони мають бути доопрацьовані та реструктуризовані. Робоча група з особливою увагою поставилися до пропозицій експертів Ради Європи і має внести до проекту кодексу відповідні зміни та доповнення. З урахуванням пропонованих змін український проект кодексу повинен відповідати стандартам Ради Європи та стане великим кроком уперед на шляху поліпшення захисту прав і основоположних свобод людини в українських кримінальних провадженнях» (витяг з висновку Ф. Кальдероні).

Опрацювання проекту здійснювалося робочою групою до кінця літа 2008 року з тим, щоб у вересні передати його на пленарне засідання Національної комісії. Але заплановане засідання Комісії не могло бути проведеним до кінця року, в зв'язку з оголошенням дострокових парламентських виборів³⁴⁹. Воно пройшло 10 грудня 2008 року за участю Президента України. На ньому було розглянуто і схвалено в цілому проект Кримінального процесуального кодексу, який до 2 березня 2009 року вирішено доопрацювати і передати Президенту України для його внесення до парламенту. Відмовилися підтримувати

³⁴⁹ Указ Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України VI скликання та призначення позачергових виборів» від 9 жовтня 2008 року, № 911/2008 // Офіційний вісник України – 2008. – № 77. – С. 29.

таке рішення два члени Комісії: Олександр Медведько (Генеральний прокурор України) і Микола Мельник (керівник служби Голови Верховного Суду України).

Серед основних новацій проекту КПК необхідно зазначити:

Встановлення процесуальної рівності та змагальності сторін обвинувачення і захисту щодо збору доказової інформації та надання її суду. З цією метою в проекті відсутні нинішні повноваження слідчих як представників сторони обвинувачення виконувати повноваження сторони захисту – у випадку призначення захисників або їх недопуску до участі в справі, чи суду – у випадках визнання певної інформації доказами і їх процесуальне закріплення, прийняття рішення про застосування заходів процесуального примусу до осіб (привід осіб, відсторонення від посади тощо).

Удосконалення і розширення меж судового контролю за дотриманням прав людини прослідковується у встановленні можливості обмеження прав і свобод осіб під час кримінального провадження виключно на підставі рішення суду. Йдеться про привід осіб, їх виклик, тимчасове вилучення чи арешт майна, тимчасове вилучення документів, застосування запобіжних заходів, дозволу на проведення негласних слідчих дій (нинішніх оперативно-розшукових заходів), продовження строків досудового розслідування, оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів розслідування. Переважна більшість зазначених рішень, за винятком об'єктивно обумовлених випадків, повинна прийматися судом за наслідками змагальної процедури із обов'язковим заслуховуванням сторін, їх представників. Відповідний судовий контроль буде здійснюватися слідчими суддями, які обиратимуться для кожної справи з числа суддів відповідного суду в порядку черговості.

Спрямованість на захист прав підозрюваних і обвинувачуваних (обвинувачених, підсудних) проявляється у забороні порушувати кримінальну справу проти конкретної особи, у визнанні особи підозрюваною не на підставі формального рішення слідчого, а з моменту її фактичного затримання чи застосування одного із заходів забезпечення кримінального провадження, передбачених у Проекті. Також встановлені механізми, які сприятимуть виключності випадків взяття під варту обвинувачуваних і необхідність його заміни іншими запобіжними заходами.

Додержанню розумних строків досудового провадження сприятиме встановлення конкретних (досить коротких) строків розслідування,

які розпочинатимуться з моменту визнання особи підозрюваною чи висунення їй обвинувачення, і судова (змагальна) процедура продовження цих строків. Відмова суду продовжити ці строки матиме наслідком закриття провадження, зняття обвинувачення з конкретної особи та продовження розслідування за фактом або звернення до суду з обвинувальним актом на підставі наявних матеріалів.

Гарантується заборона двічі висувати обвинувачення за фактом одного і того ж кримінального правопорушення. Прокурорам також заборонено змінювати під час судового розгляду висунуте державне обвинувачення з метою убезпечення сторони захисту від недобросовісних дій сторони обвинувачення.

Забезпечення захисту інтересів потерпілих шляхом запровадження ефективної моделі розслідування правопорушень проти них в найкоротші строки, визнання осіб потерпілими з моменту подання заяви про вчинення правопорушення, можливості підтримання обвинувачення в суді при відмові прокурора від його підтримання, запровадження процедури укладення угод про примирення із обвинувачуваним, відмови від інституту цивільного позову в кримінальному процесі, який зараз стоїть на перешкоді ефективному захисту потерпілих.

Розширення змісту прокурорського нагляду та удосконалення процесуального статусу прокурора під час досудового розслідування. Конституційне повноваження прокурорів щодо нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство наповнене в Проекті додатковими елементами з урахуванням пунктів 2, 21, 22 Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи «Про роль публічних обвинувачів у системі кримінальної юстиції» Рес(2000)19 від 6 жовтня 2000 року. Виходячи з цього, виключно прокурор з огляду на свою майбутню позицію під час судового розгляду вирішує питання про продовження кримінального провадження чи його закриття, висунення обвинувачення, застосування заходів забезпечення кримінального провадження, надсилання обвинувального акту до суду. З цієї метою він отримує право спрямовувати хід розслідування.

Підвищення ефективності досудового розслідування за допомогою значного зменшення формалізму розслідування через відмову від формалізованого порушення кримінальних справ, визнання частиною кримінального процесу процедури перевірки заяв і повідомлень про злочин, об'єднання в єдину процедуру досудового розслідування

провадженнь із дізнання, досудового слідства і оперативно-розшукової діяльності, зменшення обсягу процесуальних документів під час проведення слідчих дій, врегулювання процедури укладення угод про визнання вини та угод про співробітництво. Запровадження «фактичної» концепції початку кримінального провадження (за фактом отримання інформації про вчинення караного діяння) на заміну формалізованої процедури не порушуватиме прав осіб, оскільки діятимуть положення про можливість обмеження прав тільки на підставі рішення суду. Водночас такі новації зменшать «паперову» роботу органів правопорядку.

Запровадження нових видів кримінального провадження з метою процесуальної економії в діяльності органів розслідування, прокуратури і суду, та, водночас, додержання прав особи. Такими видами є: дізнання (спрощена форма розслідування) для кримінальних проступків, заочне судове провадження, наказне провадження, провадження щодо певних категорій осіб, які володіють імунітетами, провадження щодо порушень, вчинених на території консульських чи дипломатичних представництв України за кордоном чи суден України, міжнародне співробітництво.

Формування оновленого доказового права, складовими елементами якого стануть: встановлення стандартів переконання, необхідних для прийняття рішень різного правового характеру (про застосування запобіжного заходу, про визнання винуватим обвинувачуваного тощо); визнання доказами пояснень і показань, предметів і документів, наданих сторонами провадження безпосередньо суду; відмова від визнання доказами письмових документів, складених органами слідства під час проведення слідчих дій; встановлення правил недопустимості доказів, одержаних внаслідок порушення прав людини; запровадження доказів у вигляді показань з чужих слів. Результатом цього процесу стане значне зменшення таких ганебних явищ, як отримання письмових зізнань внаслідок катувань чи жорсткого поводження із особою, пред'явлення обвинувачення особі на підставі показань, наданих нею у статусі свідка тощо. А повній реалізації принципу безпосередності дослідження доказів у справі судом сприятиме встановлення механізму ознайомлення судді перед судовим розглядом тільки з обвинувальним актом і реєстром матеріалів кримінального провадження, а всі інші матеріали зі справи надаватимуться сторонами під час засідання. Це також дозволить зменшити обвинувальний ухил у діяльності суду.

Зміна ролі суду під час судового розгляду, який позбавлений повноважень інквізиційного характеру щодо направлення справи на проведення додаткового досудового слідства, надання доручень із проведення слідчих дій за власною ініціативою тощо. В цих випадках суд зобов'язаний не виконувати повноважень сторони обвинувачення, а виправдовувати обвинувачуваного на підставі презумпції невинуватості.

Запровадження суду присяжних, який прийматиме вердикт у кримінальній справі лише з питань факту, наприклад: чи мало місце діяння, чи вчинив його обвинувачений, чи винуватий він у вчиненні діяння, а головуючий у процесі – професійний суддя – на підставі вердикту вирішуватиме питання права. Сам факт існування відповідних процедур суду присяжних кардинально реформує досудове розслідування шляхом зменшення його формалізму та демократизує систему органів правопорядку.

Удосконалення процедури оскарження судових рішень полягатиме у здійсненні апеляційного перегляду лише апеляційними судами. Суди першої інстанції будуть позбавлені повноваження визначати дальшу долю апеляційних скарг. Кримінальні справи, які розглядаються наразі апеляційними судами, будуть передані в юрисдикцію окружних кримінальних судів. Цей крок надасть право апеляційного оскарження судових рішень особам, справи щодо яких у першій інстанції зараз розглядаються апеляційними судами. Для касаційного оскарження судових рішень передбачено створення Вищого кримінального суду України. Проект не допускає існування «стрибаючої» касації. Верховний Суд України переглядатиме справи за винятковими обставинами.

Звісно, реалізація Кримінального процесуального кодексу вимагатиме значних витрат з Державного бюджету України. Найбільші витрати впливатимуть із необхідності створення окружних кримінальних судів та судів присяжних в них, Вищого кримінального суду, реорганізації органів досудового розслідування, збільшення кількості прокурорів, які залучатимуться до розслідування кримінальних правопорушення, збільшення навантаження на суддів під час досудового провадження, збільшення кількості випадків залучення захисників за рахунок коштів Державного бюджету.

Обґрунтуванням таких витрат слугуватимуть такі доводи. Створення нових судів відбуватиметься в межах витрат, визначених для судової реформи на підставі Концепції вдосконалення судівництва

для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів. Збільшення витрат на правову допомогу буде здійснюватися на підставі Концепції формування системи безоплатної правової допомоги в Україні. Реорганізація існуючих органів розслідування проводитиметься, виходячи з положень Концепції реформування кримінальної юстиції в Україні.

Збільшення кількості прокурорів, які залучатимуться до кримінальних розслідувань, необхідно здійснити шляхом структуризації органів прокуратури, визначення провідною найнижчої ланки прокуратури (районних прокуратур) і залучення переважної більшості уже працюючих прокурорів до здійснення кримінально-процесуальних повноважень. Тим більше, співвідношення кількості прокурорів і слідчих (в тому числі дізнавачів, осіб, які здійснюють ОРД) в Україні є майже аналогічним з відповідними показниками в країнах Західної Європи та США.

Вказані витрати будуть покритими в значній своїй частині за рахунок економії державних ресурсів внаслідок зменшення часових нормативів розслідування кожного правопорушення через скорочення формалізму під час досудового провадження, усунення дублювання функцій і процесуальних дій, запровадження скорочених видів кримінальних проваджень.

Незважаючи на підготовку нового проекту, народні депутати України ще 13 грудня 2007 року внесли інший **проект КПК**³⁵⁰, аналогічний відхиленням парламентами попередніх скликань на підставі їх негативної оцінки з боку європейських інституцій. Хоча окремі ініціатори законопроекту (В. Мойсик, Ю. Кармазін) висловили готовність відкликати його у випадку внесення нового проекту КПК Президентом. З іншого боку, у Парламенті було запропоновано створити **Тимчасову спеціальну комісію з опрацювання проекту КПК**³⁵¹. Така пропозиція з'явилася з огляду на зміну предметів відання парламентських комітетів, на підставі чого кримінальне процесуальне законодавство в частині здійснення судочинства перейшло до Комітету

³⁵⁰ Проект Кримінально-процесуального кодексу України, внесений народними депутатами України В. Р. Мойсиком, І. В. Вернидубовим, С. В. Ківаловим, Ю. А. Кармазіном під реєстраційним № 1233 від 13.12.2007.

³⁵¹ Проект Постанови «Про утворення Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України з опрацювання проекту Кримінально-процесуального кодексу України», внесений народними депутатами України В. Д. Швецем, В. В. Шевчуком, В. А. Бевзом, І. В. Вернидубовим, І. Ф. Шаровим під реєстраційним № 2203 від 11.03.2008.

з питань правосуддя³⁵². На цій підставі він став відповідальним за доопрацювання зареєстрованого КПК. А основними ініціаторами зміни підвідомчості законопроекту виступили народні депутати – члени Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, що пояснює виникнення такого «міжкомітетського протистояння». Ідея створення окремої робочої групи не була реалізована до кінця 2008 року, що, на наше переконання, позитивно відобразиться на подальшому реформуванні кримінального процесу. Адже необхідно визнати, що Комітет Верховної ради з правоохоронної діяльності в порівнянні з іншими є найменш реформаторським, оскільки переважна більшість його членів є вихідцями із радянської правоохоронної системи.

Зміни до чинного кримінально-процесуального законодавства

В січні 2007 року набрав чинності доволі дискусійний **Закон України «Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України щодо оскарження постанови про порушення кримінальної справи»**³⁵³. Так, він дозволяє захистити права людини за нинішньої форми кримінального провадження, коли порушення справи може обмежувати статус осіб, і існують ситуації, за яких особи перебувають у «підслідному» становищі протягом дуже довгого часу.

Ці зміни також дозволили привести законодавство у відповідність до **Рішення Конституційного Суду України про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора від 30 січня 2003 року**³⁵⁴. В цьому рішенні Конституційний Суд визнав неконституційними положення Кодексу, які унеможливлювали розгляд судом на стадії досудового

³⁵² Підпункт 20 пункту 1 Постанови Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України шостого скликання» від 4 грудня 2007 року, № 4-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 51. – С. 2116.

³⁵³ Закон України «Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України щодо оскарження постанови про порушення кримінальної справи» від 14 грудня 2006 року, № 462-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 9. – С. 417.

³⁵⁴ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 120, частини шостої статті 234, частини третьої статті 236 Кримінально-процесуального кодексу України (справа про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора) від 30 січня 2003 року, № 3-рп/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 6. – С. 103.

слідства скарг на постанови слідчого, прокурора стосовно приводів, підстав і порядку порушення кримінальної справи щодо певної особи. А згаданий Закон лише визначив процедуру реалізації права на оскарження, оскільки було неоднomanітне застосування цих положень.

З іншого боку, цей Закон дозволяє перешкоджати розслідуванню злочинів, що може негативно відобразитися на ефективності діяльності органів слідства. Існують непоодинокі випадки скасування постанов про порушення кримінальних справ, в яких кількарічне досудове слідство завершено, і вони готові для розгляду в суді.

Підготовлений проект КПК намагається обійти цю проблему за допомогою імплементації інституту «неформалізованого» початку кримінального провадження, який притаманний для переважної більшості правових систем країн Західної Європи. Його суть зводиться до того, що провадження розпочинається з моменту фактичного виявлення ознак протиправного діяння і не потребує прийняття формального рішення. А права особи можуть обмежуватися тільки на підставі визнання її підозрюваною (обвинуваченою), а не факту порушення справи.

Важливим для існуючої системи кримінальної юстиції стала також зміна підслідності окремих злочинів проти життя і здоров'я осіб згідно із **Законом України «Про внесення змін до статті 112 Кримінально-процесуального кодексу України»** від 19 квітня 2007 року³⁵⁵. Ці кримінальні справи (щодо злочинів проти життя і здоров'я, волі, честі та гідності, статевої свободи та статевої недоторканості особи) з 1 липня 2007 року розслідуються не слідчими прокуратури, а органами внутрішніх справ. Такий крок обґрунтовувався необхідністю позбавлення прокуратури повноважень щодо проведення досудового слідства. Слід зауважити, що запровадження цих змін відбулося без належного матеріально-технічного і фінансового забезпечення, і це відобразилося на захисті інтересів потерпілих від злочинів осіб. Система органів внутрішніх справ не отримала додаткового фінансування, додаткових посад слідчих, хоча кількість розслідуваних ними справ суттєво збільшилась. А забезпечення органів прокуратури не зменшилося, незважаючи на значне скорочення кількості роботи слідчих підрозділів.

³⁵⁵ Закон України «Про внесення змін до статті 112 Кримінально-процесуального кодексу України» від 19 квітня 2007 року, № 965-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 32. – С. 1065.

Гуманізація кримінального законодавства

Не чекаючи на схвалення Концепції реформування кримінальної юстиції, і відповідно, реалізації однієї із основних її ідей щодо гуманізації кримінального права, Міністерство юстиції організувало роботу з підготовки змін до Кримінального кодексу України. Результатом цієї роботи став Закон України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України щодо гуманізації кримінальної відповідальності». Головними його досягнення необхідно визнати:

- зменшення строків позбавлення волі і приведення їх у відповідність до ступеня небезпеки відповідних злочинів;
- системне запровадження альтернативних до позбавлення волі покарань у вигляді штрафів, громадських робіт, арешту. Такий крок дозволить зменшити кількість осіб, засуджених до позбавлення волі;
- зміна визначення «злочинної організації», якою надалі вважатиметься група з п'яти осіб, що беруть участь у діяльності цієї організації. До прийняття цих змін злочинною організацією було об'єднання лише трьох осіб;
- збільшено кількість злочинів, при вчиненні яких особу можуть звільнити у зв'язку з її дійовим каяттям або через примирення з потерпілим;
- встановлення конкретних меж для розмірів покарань за готування чи замах на вчинення злочину за наявності обставин для пом'якшення покарань. Раніше такі рішення повністю віддавалися на відкуп суддям, що спричиняло зловживання і хабарництво;
- пом'якшення відповідальності для неповнолітніх осіб;
- усунення конкуренції окремих складів злочинів (наприклад, завдання тілесних ушкоджень і катування);
- вилучення дублювання складів злочинів (наприклад, крадіжка і викрадення шляхом демонтажу та іншим засобом електричних мереж, кабельних ліній зв'язку та їх обладнання).

Заходи із запобігання і протидії корупції

Проблема корупції в Україні є загальновідомою, що засвідчують різноманітні звіти та рейтинги міжнародних організацій і результати соціологічних опитувань громадян. Міжнародна організація Transparency International визнає існування в Україні корупції як си-

стемного явища. На підставі її дослідження у 2007 році наша держава розмістилася на 118 місці серед 180 країн світу за рівнем поширення корупції. А в наступному році ми опустилися вже на 134 місце³⁵⁶. Про необхідність активної боротьби із корупцією постійно ведуть мову урядовці високого рівня, представники партій у парламенті, але від цього рівень хабарництва не стає меншим.

Ще в кінці 2006 року Президентом України було схвалено **Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності»**³⁵⁷, яка передбачає низку заходів щодо зменшення корупції в органах місцевого самоврядування, виконавчої та судової влади, виборних органах та на виборних посадах. Одночасно Президент вніс до парламенту низку законопроектів, частину яких було підтримано. Він ухвалив лише закони про приєднання до відповідних міжнародних договорів у цій сфері (**Конвенції ООН проти корупції**³⁵⁸, **Кримінальну конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією**³⁵⁹ та **Додатковий протокол**³⁶⁰ до неї). На інші законопроекти («Про засади запобігання та протидії корупції»³⁶¹, «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень»³⁶², «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за

³⁵⁶ Боротьба з корупцією – це активізація боротьби з нею всередині суспільства (до щорічного звіту «Трансперенсі Інтернешнел») // <http://www.radiosvoboda.org/content/Article/1232087.html>.

³⁵⁷ Указ Президента України «Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» від 11 вересня 2006 року, № 742/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 37. – С. 9.

³⁵⁸ Закон України «Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції» від 18 жовтня 2006 року, № 251-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 50. – С. 1583.

³⁵⁹ Закон України «Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією» від 18 жовтня 2006 року, № 252-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 50. – С. 1583.

³⁶⁰ Закон України «Про ратифікацію Додаткового протоколу до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією» від 18 жовтня 2006 року, № 253-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 50. – С. 1584.

³⁶¹ Проект Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції», внесений Президентом України під реєстраційним № 2113 від 11.09.2006; Проект Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції», внесений народним депутатом України М. В. Джигою під реєстраційним № 2113-д від 20.11.2006.

³⁶² Проект Закону України «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень», внесений Президентом України під реєстраційним № 2114 від 11.09.2006; Проект Закону України «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень», внесений народним депутатом України М. В. Джигою під реєстраційним № 2114-д від 20.11.2006.

корупційні правопорушення»³⁶³) були внесені альтернативні проекти народним депутатом України М. Джигою. Вони були підтримані парламентом 12 грудня 2006 року в першому читанні, хоча суттєво не відрізнялися від президентських проектів. Протягом 2007–2008 років відбувалося доопрацювання цих проектів у Комітеті Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією. Вони не подавалися Комітетом до другого читання на розгляд парламенту.

Не підтримав парламент і проекти Законів, які передбачають створення спеціальних органів розслідування, уповноважених на протидію корупції («Про Державний комітет України протидії корупції»³⁶⁴, «Про Антикорупційне бюро України»³⁶⁵).

За відсутності спеціального слідчого органу Глава держави і Уряд ініціювали запровадження міжвідомчої інституції, діяльність якої спрямовуватиметься на координацію в сфері запобігання корупції. Йдеться про **Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики**, правову основу для створення якого становлять Указ Президента «Про деякі заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної антикорупційної політики»³⁶⁶ і Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації державної антикорупційної політики»³⁶⁷. Практика «урядових уповноважених» є відомою для правової системи України. Таким чином свого часу створювалася посада Урядового уповноваженого у справах Європейського Суду з прав людини.

³⁶³ Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відповідальності за корупційні правопорушення», внесений Президентом України під реєстраційним № 2112 від 11.09.2006; Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відповідальності за корупційні правопорушення», внесений народним депутатом України М. В. Джигою під реєстраційним № 2112-д від 20.11.2006.

³⁶⁴ Проект Закону України «Про Державний комітет України протидії корупції», внесений народними депутатами України В. М. Королем, Г. О. Омельченком, В. Л. Сівковичем під реєстраційним № 2492 від 07.11.2006 (проект відхилено 6 квітня 2007 року)

³⁶⁵ Проекти Законів України «Про Антикорупційне бюро України», внесені народним депутатом України Г. Г. Москалем під реєстраційними № 1377 від 18.01.2008, № 2222 від 19.05.2008.

³⁶⁶ Указ Президента України «Про деякі заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної антикорупційної політики» від 1 лютого 2008 року, № 80/2008 // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 5. – С. 12.

³⁶⁷ Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації державної антикорупційної політики» від 4 червня 2008 року, № 532 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 42. – С. 15.

Але між зазначеними нормативними актами виникли протиріччя, які впливають на визначеність статусу Урядового уповноваженого. В Указі Президента наголошується на необхідності надання Міністерству юстиції повноважень щодо запобігання корупції в частині проведення антикорупційної експертизи проектів актів, збирання інформації про корупційні ризики тощо. І під час підготовки проекту положення про Уповноваженого передбачалося його віднесення до сфери юстиції. Але Уряд обійшов це питання стороною і чітко не визначав приналежність Урядового уповноваженого. Визначено тільки його повноваження і статус як заступника міністра (пункт 3).

З іншою метою (протидії проявам корупції) Президент України створив інший допоміжний орган – **Міжвідомчу робочу групу з питань протидії корупції**³⁶⁸. Її очолили два співголови – Генеральний прокурор і Голова Служба безпеки. До складу групи входять представники правоохоронних органів, міністерств, окремих міжнародних програм щодо допомоги в боротьбі з корупцією.

Схожість повноважень цих інститутів приводить до висновку, що Глава держави і Уряд намагаються конкурувати навіть в питанні зменшення рівня корупції в державі. Прикладом таких дій є неодноразові спроби Президента за допомогою Ради національної безпеки і оборони звернути увагу Кабінету Міністрів на необхідність оновлення Плану заходів з реалізації Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності»³⁶⁹. Незважаючи на ці кроки, Уряд не здійснив оновлення Плану дій до кінця 2008 року.

Своєю чергою діяльність органів досудового розслідування в 2008 р. характеризувалася значною активізацією боротьби з хабарниками в органах влади. Протягом року було розпочато близько 3 тисяч кримінальних справ, пов'язаних з фактами корупції. Фігурантами в цих справах виявлялися керівні посадові особи обласних, районних державних адміністрацій, міських рад, міські голови, голови

³⁶⁸ Указ Президента України «Про Міжвідомчу робочу групу з питань протидії корупції» від 17 квітня 2008 року, № 370/2008 // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 18. – С. 16.

³⁶⁹ Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 21 квітня 2008 року «Про заходи щодо реалізації національної антикорупційної стратегії та інституційного забезпечення цілісної антикорупційної політики» від 5 травня 2008 року, № 414/2008 // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 18. – С. 84; Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 31 жовтня 2008 року «Про стан протидії корупції в Україні» від 27 листопада 2008 року, № 1101/2008 // Офіційний вісник України. – 2008 р. – № 92. – С. 24.

апеляційного адміністративного суду і господарського суду (загалом – 19 суддів) тощо. Зокрема, за даними Генеральної прокуратури України, за перших дев'ять місяців 2008 р. до суду було направлено 13 кримінальних справ за обвинуваченням 13 суддів. Для порівняння – у 2007 р. було направлено лише 6 справ³⁷⁰. Щоправда, залишається відкритим питання про доведення до логічного завершення цих кримінальних справ і постановлення відповідних вироків судів. Так, протягом 2007–2008 рр. У зв'язку із засудженням за вчинення злочину було звільнено лише одного суддю³⁷¹. Більш поширеною є практика звільнення суддів, які обвинувачуються у вчиненні злочину, не чекаючи вироку, – у зв'язку з порушенням присяги. Зокрема, у 2008 р. За порушення присяги було звільнено 14 суддів (у попередньому – 12).

Статус прокуратури

В органів прокуратури з радянського часу фактично залишилися незмінними повноваження, що піддається ґрунтовній критиці з боку представників Ради Європи. Створена у кінці 2007 року коаліція демократичних сил домовилася про необхідність скасування функції загального нагляду, віднесення прокуратури до органів юстиції і позбавлення її повноважень з розслідування злочинів³⁷². Генеральна прокуратура виступила з критикою таких ініціатив, оскільки:

- 1) не вважає, що наявні функції контролю можуть бути визнані «загальним наглядом»;
- 2) наполягає на необхідності визнання прокуратури органом судової влади;

та

- 3) виступає проти позбавлення функцій розслідування³⁷³.

Цю позицію підтримали також представники коаліції – народні депутати В. Швець та С. Міщенко, які звернулися з листом до Прем'єра про необхідність вилучення відповідних пропозицій із Програми.

³⁷⁰ Карман В. Чи можна подолати корупцію? // Юридичний вісник України. – 2008. – № 43. – С. 14–15.

³⁷¹ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=705-16>.

³⁷² Угода про створення Коаліції демократичних сил у Верховній Раді України VI скликання від 29 листопада 2007 року // Голос України. – 01.12.2007. – № 223; Підрозділ 2.3 Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Український прорив: для людей, а не політиків» від 16 січня 2008 року.

³⁷³ Заява Прес-служби Генеральної прокуратури України від 18 січня 2008 року // http://www.gpu.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=12527&fp=361.

Питання статусу прокуратури стало також предметом розгляду в Конституційному Суді України. В своєму **Рішенні про строк повноважень Генерального прокурора і інших прокурорів**³⁷⁴ Суд визначив, що термін у п'ять років слід розуміти як безперервний визначений у часі період, перебіг якого починається з моменту набрання чинності актом про призначення на посаду і закінчується зі спливом п'яти календарних років. А в мотивувальній частині Рішення він визнав неможливими ситуації переривання, зупинення чи продовження строку повноважень Генерального прокурора України, у тому числі й у випадку його незаконного звільнення чи обрання на виборну посаду. Про це свідчить відсутність подібних положень у чинному законодавстві. Таке вирішення має важливе значення для подальшого функціонування системи прокуратури, оскільки утверджується одна із гарантій незалежності прокурорів – незмінність перебування на посаді протягом визначеного часу. Така гарантія раніше не забезпечувалася, про що свідчать часті зміни Генеральних прокурорів за часи незалежності України.

У справі про повноваження прокуратури відповідно до пункту 9 розділу XV «Перехіді положення» Конституції України³⁷⁵ йшла мова про конституційність виконання прокуратурою виконання функцій, які не передбачені Основним Законом. Ініціювалося визнання неконституційними таких положень Закону:

- статті 1 – в частині визначення поняття прокурорського нагляду за додержанням законів;
- частини першої статті 7 – щодо заборони втручання органів державної влади, посадових осіб, засобів масової інформації у діяльність прокуратури;
- статті 8, якою встановлена обов'язковість виконання вимог прокурора для всіх осіб;

374 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 122 Конституції України, частини третьої статті 2 Закону України «Про прокуратуру» від 2 квітня 2008 року, № 5-рп/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 28. – С. 160.

375 Рішення Конституційного Суду України «У справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 1, частини першої статті 7, статей 8, 9, 10, частини четвертої статті 14, статті 17, частини першої статті 20, частини третьої статті 29 Закону України «Про прокуратуру» (справа про повноваження прокуратури відповідно до пункту 9 розділу XV «Перехіді положення» Конституції України)» від 10.09.2008 № 15-рп/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 71. – С. 64.

- статті 9 – в частині права прокурора брати участь у засіданнях органів державної влади;
- статті 10 – щодо координації прокуратурою діяльності по боротьбі зі злочинністю та їх повноважень у здійсненні такої координації;
- частини четвертої статті 14, якою визначено повноваження Генеральної прокуратури України щодо розроблення системи та методики єдиного обліку і статистичної звітності про злочинність, розкриття і розслідування злочинів;
- статті 17 – стосовно провадження попереднього слідства в кримінальних справах слідчими прокуратури;
- частини першої статті 20 – щодо повноважень прокурора під час здійснення прокурорського нагляду;
- частини третьої статті 29 – стосовно вжиття прокурором заходів щодо узгодження дій правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю.

Конституційний Суд України визнав конституційним продовження виконання прокуратурою відповідно до чинних законів функції попереднього слідства до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування. В частині інших вимог Суд припинив провадження у справі, оскільки вважав недостатньо обґрунтованим конституційне подання.

Вважаємо, таке рішення є безпідставним і не відповідає Закону України «Про Конституційний Суду України». В цьому випадку Суд зайняв позицію, характерну для цивільного суду при розгляді приватно-правового спору, коли справа вирішується на підставі тих даних, які надані сторонами в справі. У випадку з конституційною юрисдикцією Закон однозначно зобов'язує Конституційний Суд виходити за межі конституційного подання чи звернення і визнавати неконституційними правові акти (їх окремі положення), навіть ті, щодо яких не відкрито провадження у справі, але які впливають на прийняття рішення чи надання висновку у справі.

В аналізованому провадженні існувало обґрунтування конституційного подання, в тому числі за допомогою Резолюції № 1244 (2001) Парламентської Асамблеї Ради Європи і рекомендацій Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія). Інша справа, глибина і обсяг цієї аргументації. В будь-якому випадку, Конституційний Суд не мав права припиняти провадження у справі

в частині аналізу конституційності виконання повноважень прокуратурою щодо здійснення загального нагляду.

З метою вирішення проблем у діяльності прокуратури в Комітеті Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності у 2008 році почали готувати **проект Закону «Про прокуратуру»**³⁷⁶. А 23 жовтня Комітет прийняв рішення рекомендувати парламенту прийняти його за основу. Експерти Центру політико-правових реформ дійшли висновку, що цей проект Закону не може стати якісним замінником чинного закону з огляду на існування великої кількості системних проблем:

Порушення вимог Конституції України при врегулюванні повноважень прокуратури. Так, єдине конституційне повноваження із «нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержання законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами» в проекті (глава 13) розподілено на дві окремі функції:

- нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержання законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами;

та

- нагляд за додержанням і застосуванням законів про недоторканність особи, соціально-економічні, політичні, трудові, особисті права та свободи людини і громадянина, захист їх честі і гідності (пункт 2 частини першої статті 54). Для виконання цього неконституційного повноваження пропонується надати право прокурорам безперешкодно входити у приміщення установ; мати доступ до документів і матеріалів; отримувати від банків інформацію, яка містить банківську таємницю; вимагати для перевірки рішення, розпорядження, інструкції, накази та інші акти і документи, одержувати інформацію про стан законності і заходи щодо її забезпечення; проводити перевірки за зверненнями громадян; викликати громадян і вимагати від них пояснень (частина перша статті 56); вносити подання до підприємств, установ, організацій, громадських організацій про усунення порушень закону та умов, що їм сприяли, а також опротестовувати їх рішення і дії (пункт 4 частини другої статті 56, статті 63 і 64).

³⁷⁶ Проект Закону України «Про прокуратуру», внесений народними депутатами України В. Д. Швецем, Ю. В. Прокопчуком, В. Л. Сівковичем під реєстраційним № 2491 від 19.09.2008.

Всупереч вимогам Конституції, якими було обмежено перелік суб'єктів (органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи), за діяльністю яких прокуратура має право здійснювати нагляд, проект Закону неправомірно поширює нагляд на установи, банки, громадські організації, громадян тощо.

Крім цього, передбачені частиною першою статті 56 проекту повноваження прокурорів щодо безперешкодного входження у приміщення установ, доступу до документів і матеріалів, отримання інформації, яка містить банківську таємницю, одержання інформації про стан законності, проведення перевірок за зверненнями громадян, *суперечить Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і відповідним рішенням Європейського суду з прав людини* (справи «J.V. проти Швейцарії», «Саундерс проти Сполученого Королівства», «Кансал проти Сполученого Королівства» та інші). В розумінні Європейського Суду реалізація таких повноважень органів прокуратури за відсутності відповідного рішення суду буде порушувати права особи не свідчити проти самої себе («свободу від самовикриття»).

Порушення принципу верховенства права і його складової конституційного принципу рівності осіб (стаття 24 Основного Закону) при звільненні прокурорів від притягнення до адміністративної відповідальності (частини третя – п'ята статті 8 проекту). Неконституційним є встановлення заборони затримувати прокурорів у порядку, передбаченому Кодексом України про адміністративні правопорушення. Крім того, на жодного прокурора за законом неможливо буде накласти адміністративне стягнення, оскільки передбачається передачу всіх матеріалів до Генерального прокурора. А він вже вирішуватиме питання про притягнення відповідного прокурора до дисциплінарної відповідальності.

Невиправдане дублювання положень інших законодавчих актів, що призводитиме до неузгодженостей та протиріч в чинному законодавстві України. Зміст виконання конституційних повноважень прокуратурою вже викладено або повинно бути викладено в інших законах і не повинно повторюватися в Законі «Про прокуратуру»:

1) підтримання державного обвинувачення в суді – реалізується в порядку, визначеному Кримінально-процесуальним кодексом;

2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом – реалізується в порядку, визначеному

Цивільним процесуальним кодексом, Господарським процесуальним кодексом і Кодексом адміністративного судочинства;

3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство – реалізується в порядку, визначеному Законом «Про оперативно-розшукову діяльність» і Кримінально-процесуальним кодексом;

4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадянина – реалізується в порядку, який повинен визначатися Кримінально-виконавчим кодексом.

Так, в чинних законах «Про судоустрій України» та «Про статус суддів» не врегульовується діяльність суддів з розгляду справ. Для цього призначені процесуальні кодекси. Тому Закон «Про прокуратуру» не повинен містити норм (статті 34–57 проекту) про порядок виконання повноважень прокуратури, а лише визначати систему органів прокуратури і статус прокурорів.

Декларативність проголошеного принципу незалежності прокурорів усіх рівнів при здійсненні повноважень (пункт 2 частини другої статті 5 проекту). З одного боку, він є несумісним з іншим закріпленим принципом діяльності органів прокуратури – централізації (пункт 1 частини першої статті 5). З другого боку, проект зберігає систему з абсолютною відсутністю незалежності конкретних прокурорів, коли будь-яке важливе рішення може прийматися тільки Генеральним прокурором України. До ознак такої системи, передбаченої в проекті, необхідно віднести:

- непрозорість процедури відбору і призначення прокурорів, коли керівництво органів прокуратури може відбирати «лояльних» співробітників (статті 70–73);

- можливість впливу на підлеглих прокурорів за допомогою вирішення питання про забезпечення житловою площею (частина дев'ята статті 89) тощо. А питання про забезпечення житлом військових прокурорів, згідно із проектом, повинно вирішуватися Міністерством оборони, що підпадає під нагляд таких прокурорів. До того ж Генеральний прокурор може одноособово змінювати кошторис витрат на утримання прокуратури в межах виділених асигнувань і таким чином впливати на «непоступливих» підпорядкованих прокурорів;

- відсутність прозорості просування по службі, а також відсутність гарантій захисту прав осіб при притягненні до дисциплінарної відповідальності та при звільненні з посади. Класні чини прокурорам присвоюються їхніми керівниками (статті 78), а керівні посади можуть займати тільки прокурори із кадрового резерву, який формується за визначеними Генеральним прокурором принципами (стаття 75). Питання про звільнення прокурора і застосування дисциплінарного стягнення вирішується керівником прокуратури одноособово (стаття 80), що «полегшує роботу» з неугодними працівниками;

- існування в прокурорів класних чинів, прирівняних до військових звань, що засвідчує «військову» підпорядкованість прокурорів.

Покладення на прокурорів не властивих для прокуратури повноважень, що може бути використано для впливу на прокурорів в їхній діяльності. На всіх керівників прокуратур покладається обов'язок організовувати і забезпечувати роботу очолюваних ними прокуратур (пункт 1 частини четвертої статті 20 та пункт 1 частини третьої статті 21 проекту). На практиці це означає, що прокурор наразі змушений самостійно вирішувати питання від ремонту будівлі до закупівлі транспорту, оргтехніки тощо, від забезпечення протипожежної безпеки в будівлі прокуратури до закупівлі канцелярського приладдя. Належне виконання таких обов'язків за нинішніх умов створює можливості для впливу («корупційних домовленостей») на прокурорів як з боку місцевої влади, так і підприємців. А вплив на керівника прокуратури автоматично означає вплив і на підлеглих прокурорів.

З метою виконання цих адміністративно-господарських функцій необхідно в законі передбачити створення в кожній прокуратурі канцелярії (секретаріату). Там працюватимуть державні чи інші службовці, а очолюватиме цю структурну одиницю керівник, в обов'язки якого входить вирішення зазначених питань.

Крім цього, в Генеральній прокуратурі прокурори уповноважуються виконувати функції, які виходять за межі конституційних повноважень. Наприклад, забезпечують єдині підходи щодо механізму реалізації функцій прокуратури, організовують професійні семінари та надають методичну допомогу прокурорським працівникам, узагальнюють і аналізують діяльність підпорядкованих прокуратур, розробляють плани фінансового та матеріально-технічного забезпечення органів прокуратури, формують кадрову політику органів прокуратури (частина шоста статті 19 проекту). Прокурори не повинні здійснювати

цієї роботи, а повинні виконувати свої конституційні повноваження. Приміром, ми не можемо собі уявити, щоб до професійних обов'язків суддів входили організація семінарів, розробка планів фінансового забезпечення судів тощо. Суддя зобов'язаний виконувати єдине конституційне повноваження – здійснювати правосуддя. Аналогічно, прокурори повинні займатися тільки прокурорською діяльністю.

Невідповідність закріпленої структури прокуратури планам реформування правоохоронних органів (Концепції реформування кримінальної юстиції України). Відображена в проекті Закону територіальна структура прокуратури є дуже схожою зі структурою міністерств і не враховує положень Концепції реформування кримінальної юстиції про необхідність побудови органів прокуратури за принципами територіальності (відповідність територіальній юрисдикції судів), незалежності прокурорів та їх незмінності під час розгляду кримінальних справ у суді першої та апеляційної інстанції. Це робить неактуальним передбачене повноваження обласних і прирівняних прокуратур брати участь у судових засіданнях апеляційних судів (частина третя статті 20 проекту).

Виходячи з положень Концепції реформування кримінальної юстиції, переважну більшість повноважень повинні здійснювати місцеві (районні, дільничні) прокуратури, де мають сконцентровані найбільший за кількістю кадровий потенціал, матеріально-технічні та фінансові ресурси. За такої системи втрачає сенс існування Генеральної прокуратури, оскільки всі функції виконуватимуть місцеві та обласні прокуратури. А для забезпечення діяльності Генерального прокурора достатнім буде створення його секретаріату (канцелярії, офісу).

Отже, в цьому проекті Закону не вирішено велику кількість проблем, що мають системний характер. Причому в Плані дій з реалізації Концепції реформування кримінальної юстиції передбачено підготовку нової редакції Закону «Про прокуратуру». Він повинен готуватися новою робочою групою і результатом її діяльності має стати проект Закону, побудований на новій ідеологічній основі.

Реформування органів внутрішніх справ

Одночасно з підготовкою загальної Концепції реформування кримінальної юстиції внутрішньомісечно здійснювалися проектування Концепції реформування органів внутрішніх справ. Міністр

внутрішніх справ В. Цушко під час виступу в парламенті та на колегії Міністерства за результатами діяльності в 2006 році заявив про закінчення розробки Концепції. Але громадськість залишалася неозаєомленою із основними пропозиціями щодо реформування. Тільки після створення Президентом України Комісії з розроблення проекту Концепції реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України 20 березня 2008 року³⁷⁷ офіційно з'явився проект документу. Комісії ставилося завдання підготовки проекту протягом двох місяців після її створення, але до кінця року вона не виконала цей обов'язок. Ознайомлення експертів Центру політико-правових реформ з існуючим проектом дозволило сформувати наступні висновки і пропозиції.

1. В більшості випадків не визначено конкретні результати реалізації пропозицій і відповідних кроків, необхідних для цього. Наприклад, метою реформування зазначено «перетворення системи органів Міністерства внутрішніх справ у цивільне відомство європейського зразка» (пункт 2.1). Водночас не визначено, які елементи системи внутрішніх справ є такими, що не відповідають європейським стандартам, і які зміни потрібно здійснити для виконання цієї мети.

2. Проявляється невідповідність положенням вже схвалених концептуальних документів:

- Концепції реформування кримінальної юстиції в частині: створення Антикорупційного бюро на базі Міністерства внутрішніх справ (пункт 3.2.3.1. Концепції); об'єднання поліції економічної безпеки з податковою міліцією (пункт 3.2.3.1 Концепції); створення Слідчого комітету МВС і переформатування органів дізнання (пункт 3.2.3.2. Концепції); збереження функції оперативно-розшукової діяльності. Виходячи з реформування кримінальної юстиції ця діяльність повинна стати складовою частиною процесу досудового розслідування;

- Концепції розвитку Державної прикордонної служби³⁷⁸ в частині перетворення її на орган в системі внутрішніх справ. Слід передбачити відповідні зміни до згаданої Концепції.

³⁷⁷ Указ Президента України «Про заходи щодо реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України» від 20 березня 2008 року № 245/2008 // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 8. – С. 28.

³⁷⁸ Указ Президента України «Про Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року» від 19 червня 2006 року № 546/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 25. – С. 14.

3. Існує неузгодженість з концептуальними документами загальнішого характеру, зокрема Концепцією реформування публічної адміністрації, в частині реформування Міністерства внутрішніх справ і системи підпорядкованих органів.

4. Необхідно передбачити зміну структури міністерства, переліку урядових органів та їх повноважень. Основою для таких змін слід визнати положення проекту Концепції реформування публічної адміністрації. Міністерство внутрішніх справ повинно стати головним суб'єктом розробки державної політики (в тому числі підготовки нормативних актів тощо) у сфері внутрішньо-політичних процесів та публічної адміністрації, місцевого самоврядування, підтримання правопорядку і протидії злочинності в суспільстві, захисту від надзвичайних ситуацій. Вона не має здійснювати поточне адміністрування та надання адміністративних послуг. Це зумовить його перетворення на мобільний орган із невеликим кадровим складом.

Обслуговування міністерства потрібно покласти на Секретаріат. Секретаріат повинен складатися з структурних підрозділів, аналогічних до секретаріатів інших міністерств.

В системі органів внутрішніх справ не повинно бути відомчої системи охорони здоров'я та відомчої системи житла.

Всі адміністративні функції в сфері внутрішніх справ повинні реалізовувати урядові органи за допомогою застосування законодавства через управління окремими підгалузями, надання адміністративних послуг та управління об'єктами державної власності, здійснення втручальних функцій. Урядові органи, будучи організаційно самостійними (автономними) структурними одиницями, повинні перебувати в системі міністерства. Це означає політичну відповідальність міністрів за діяльність урядових органів, але без права втручання в оперативну діяльність останніх.

Ключові установчі та кадрові питання щодо урядових органів мають вирішуватися Кабінетом Міністрів за поданням міністра. Для достатнього рівня автономності урядових органів вплив міністра, якому підпорядковується відповідний урядовий орган, має бути обмежено повноваженнями:

- нормативного регулювання з питань діяльності урядового органу (з правом подання відповідних проектів керівником урядового органу);
- участі у формуванні бюджету урядового органу;

- контролю за діяльністю урядового органу (через отримання звітної та іншої інформації тощо);
- ініціювання зміни керівника урядового органу (у разі неналежного виконання обов'язків).

Міністр та працівники міністерства не повинні мати права давати «доручення» керівнику чи іншим працівникам урядового органу або іншим чином втручатися в оперативну діяльність урядового органу, яку він здійснює на реалізацію відповідного законодавства.

Міністерство внутрішніх справ не повинно мати структурних підрозділів на місцях. Ці підрозділи можуть мати тільки урядові органи.

5. Запропоновані вище зміни в структурі міністерства, переліку урядових органів та їх повноважень стануть можливими тільки за умови проведення значної демілітаризації органів внутрішніх справ. В реформованих органах внутрішніх справ переважну кількість посад займатимуть «цивільні» державні службовці, на діяльність яких поширюватимуться загальні положення Закону України «Про державну службу». Кадри Міністерства внутрішніх справ та урядових органів внутрішніх справ складатимуть тільки державні службовці. Заповнення посад здійснюватиметься за рахунок інших державних службовців або переведення військовослужбовців на державну службу.

6. Проведення демілітаризації органів внутрішніх справ зробить беззмисовним існування широкої системи вищих навчальних закладів МВС («університетів (інститутів, академій) внутрішніх справ»). Потребу в кадрах оновленої системи внутрішніх справ за спеціальностями «право», «економіка і бухгалтерський облік», «психологія», «державне управління» тощо будуть здатні задовольнити існуючі національні і приватні навчальні заклади. А для підготовки осіб із середньо-спеціальною освітою «правоохоронна діяльність» достатньо буде діяльності існуючих училищ міліції. Така оптимізація в частині сфери відомчої освіти дозволить використати вивільнені кошти на модернізацію діяльності органів внутрішніх справ та підвищення матеріального забезпечення співробітників.

Міністерство внутрішніх справ, не чекаючи затвердження Концепції, розпочало спільно з народним депутатом України Г. Москалем підготовку законопроектів, які стосуються системи органів внутрішніх справ³⁷⁹. Результатом цієї роботи стали такі проекти законів:

³⁷⁹ Проекти нормативно-правових актів, спрямованих на посилення боротьби з корупцією, підготовлені народним депутатом України Г. Москалем спільно з МВС України // <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/>

- «Про державну міграційну службу в Україні»³⁸⁰;
- «Про органи внутрішніх справ України»³⁸¹;
- «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо реорганізації податкової міліції)»³⁸²;
- «Про Національну міліцію»³⁸³;
- «Про Державну прикордонну міліцію»³⁸⁴;
- «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування системи забезпечення безпеки державного кордону»³⁸⁵.

Прийняття цих законів означало би введення до системи Міністерства внутрішніх справ прикордонної служби, пожежної безпеки, служби міграції, податкової інспекції тощо. Загалом такий крок є вірним і відповідає досвіду європейських країн, але він може бути здійснений тільки у випадку повної демілітаризації Міністерства. За іншого підходу існуватимуть обґрунтовані сумніви у створенні громіздкої системи внутрішніх справ, притаманної для поліцейський держав.

Невизначеною довгий час залишалася доля **місцевої міліції**. Не дивлячись на існування в Законі України «Про міліцію» відповідних положень, їхня юридична дія завжди зупинялася при прийнятті Державних бюджетів. Уряд спробував в проєкті Державного бюджету на 2007 р. Вперше створити фінансові передумови для реалізації положень Закону «Про міліцію» щодо місцевої міліції (стаття 139 проєкту). Але на момент прийняття бюджету від цієї ідеї відмовилися, і на 2007 рік положення закону про місцеву міліцію також були зупинені.

³⁸⁰ Проєкт Закону України «Про державну міграційну службу в Україні», внесений народними депутатами України Г. Г. Москалем, С. В. Василенком під реєстраційним № 1327 від 08.04.2008.

³⁸¹ Проєкт Закону України «Про органи внутрішніх справ України», внесений народним депутатом України Г. Г. Москалем під реєстраційним № 1376 від 18.01.2008.

³⁸² Проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо реорганізації податкової міліції)», внесений народним депутатом України Г. Г. Москалем під реєстраційним № 1381 від 18.01.2008.

³⁸³ Проєкт Закону України «Про Національну міліцію», внесений народним депутатом України Г. Г. Москалем під реєстраційним № 1382 від 18.01.2008.

³⁸⁴ Проєкт Закону України «Про Державну прикордонну міліцію», внесений народним депутатом України Г. Г. Москалем під реєстраційним № 2205 від 12.03.2008.

³⁸⁵ Проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування системи забезпечення безпеки державного кордону», внесений народними депутатами України Г. Г. Москалем, І. Г. Калетніком під реєстраційним № 2741 від 10.07.2008.

І тільки у 2008 році було скасовано положення про місцеву міліцію³⁸⁶. Президент України взяв за приклад дії парламенту і пізніше скасував свій Указ про створення місцевої міліції³⁸⁷. Такі кроки свідчать про недалекоглядність української влади і невідповідність висловлюваних гасел реальним діям чи рішенням. Стало звичним гасло про необхідність децентралізації управління в державі і надавання більшої влади місцевому самоврядуванню, тобто проведення повноцінної адміністративної реформи. А запровадження місцевої міліції мало би стати одним із суттєвих елементів цієї реформи.

Інцидент із Головою Верховної Ради України А. Яценюком, який стався 16 лютого 2008 року на одній із вулиць міста Києва, став причиною ліквідації структурного підрозділу ДАІ – спеціального загону «Кобра» особливого призначення³⁸⁸. На нашу думку, для прийняття такого рішення бракувало вмотивованості. Аналогічний випадок стався у 2005 році з автомобільною інспекцією. Тоді незадовільна ситуація на дорогах мала результатом прийняття Указу Президента про ліквідацію ДАІ, а у 2008 році – непорядна поведінка одного з керівників підрозділу «Кобра» мала наслідком ліквідацію всього підрозділу. Спочатку таке рішення прийняв Міністр внутрішніх справ Ю. Луценко, а згодом Кабінет Міністрів вніс відповідні зміни до Положення про Державну автомобільну інспекцію³⁸⁹.

Статус внутрішніх військ МВС також піддавався змінам протягом досліджуваного періоду. Так, під час політичного протистояння, пов'язаного з оголошенням дострокових виборів у 2007 році, Президент прийняв рішення про підпорядкування йому внутрішніх військ³⁹⁰. Такий крок критикувався з огляду на порушення Конституції України. Глава держави скасував свій Указ і залишив

³⁸⁶ Пункт 40 Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 3 червня 2008 року, № 309-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 27. – С. 700.

³⁸⁷ Указ Президента України «Про визнання таким, що втратив чинність, Указу Президента України від 22 січня 2001 року № 29» від 10 жовтня 2008 року, № 916/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 78. – С. 99.

³⁸⁸ Ліквідовано «Кобру»: ціна непристойного жесту на адресу Яценюка // <http://www.newsru.ua/ukraine/29feb2008/kobrynema.html>

³⁸⁹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ» від 28 травня 2008 року, № 494 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 39. – С. 12.

³⁹⁰ Указ Президента України «Про приведення системи управління внутрішніми військами у відповідність із Конституцією України» від 25 травня 2007 року, № 474/2007 // Офіційний вісник Президента України. – 2007. – № 8. – С. 7.

війська в підпорядкуванні міністерства внутрішніх справ лише на наступний рік³⁹¹.

Скасування Указу виявилось обґрунтованим також внаслідок відхилення парламентом 18 квітня 2008 року президентського законопроекту «Про Національну гвардію України»³⁹². Згідно з цим проектом Національну гвардію пропонувалося створити на підставі нинішніх внутрішніх військ і підпорядкувати її Президенту як Головнокомандуючому Збройних Сил України.

Протилежна ініціатива міститься в проекті Закону «Про Службу правопорядку Міністерства внутрішніх справ України»³⁹³. В ньому йде мова про зміну найменування «внутрішніх військ» на «службу правопорядку» і залишення її в структурі органів внутрішніх справ.

Вважаємо, схвалення одного чи іншого підходу не вирішить реальної проблеми існування в системі органів внутрішніх справ відокремленої воєнізованої структури. Факт її наявності є виключно пережитком радянського минулого. В ті часи кожен із міністрів, який очолював силову структуру, бажав мати в своєму арсеналі сукупність органів – від «власної» армії, слідства, розвідки до лікувальних закладів. Це також підкріплювалося конституційною заборобою використовувати збройні сили проти власного народу, але ця вимога не поширювалася на аналог збройних сил (зокрема, внутрішні війська) у складі інших відомств. Наслідком такої конкуренції і є залишення внутрішніх військ у віданні МВС. На наш погляд, єдиним вірним рішенням повинно стати розформування внутрішніх військ і переведення їх службовців до складу поліції (міліції) громадської безпеки.

Реформування Служби безпеки

В кінці 2006 року Президент створив Комісію з розроблення проєктів Концепції реформування Служби безпеки України та Комплексної цільової програми реформування Служби безпеки

³⁹¹ Указ Президента України «Про визнання таким, що втратив чинність, Указу Президента України від 25 травня 2007 року № 474» від 26 травня 2008 року, № 480/2008 // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 21. – С. 41.

³⁹² Проект Закону України «Про Національну гвардію України», внесений Президентом України під реєстраційним № 1317 від 10.01.2008.

³⁹³ Проект Закону України «Про Службу правопорядку Міністерства внутрішніх справ України», внесений народними депутатами України Г. Г. Москалем, А. С. Гриценком, О. І. Кузьмуком, О. М. Скибінецьким під реєстраційним № 2470 від 15.09.2008.

ки України³⁹⁴. До її складу увійшли представники Верховної Ради, СБУ і Секретаріату глави держави. Першим результатом роботи Комісії стала **Концепція реформування СБУ**, яка була схвалена Радою національної безпеки і оборони і затверджена Президентом³⁹⁵. Наслідком реформування Служби має стати її утвердження як основного органу:

- контррозвідувального захисту державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, інформаційної безпеки;

- виявлення, запобігання, розслідування та припинення злочинів проти основ національної безпеки, тероризму, злочинів проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку, інших протиправних дій, які створюють загрозу державній безпеці України;

- протидії корупції в органах державної влади і органах, уповноважених на боротьбу з корупцією;

- боротьби з організованою злочинною діяльністю, яка створює загрозу державній безпеці України тощо.

Реформування заплановано проводити шляхом внесення змін до чинного законодавства і здійснення заходів, не пов'язаних із відповідними змінами законів. Причому законопроектний етап має проходити протягом 2008–2009 років. Він засновуватиметься на положеннях **Комплексної цільової програми реформування Служби безпеки України**, якої ще не було наприкінці 2008 року. 19 червня 2008 року лише відбулося обговорення проекту Програми на засіданні Колегії СБУ³⁹⁶. Він наразі містить перелік із 126 заходів щодо правового забезпечення реформування Служби як національного контррозвідувального органу, її демілітаризації, кадрової роботи, підвищення соціального статусу та соціального захисту співробітників, удосконалення демократичного цивільного контролю за діяльністю Служби. Відсутність затвердженої Комплексної

³⁹⁴ Розпорядження Президента України «Про заходи щодо реформування Служби безпеки України» від 12 грудня 2006 року № 396/2006-рп.

³⁹⁵ Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про Концепцію реформування Служби безпеки України» від 20 березня 2008 року № 249/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 27. – С. 12.

³⁹⁶ У Службі безпеки України обговорили проект Комплексної цільової програми реформування СБУ // http://www.ssu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=79822&cat_id=79224.

програми мало наслідком те, що у 2008 році положення Концепції реформування СБУ не здійснювались.

Проект нового Закону України «Про Службу безпеки України» також тільки готується. 5 вересня 2008 року відбулось обговорення основних положень проекту на засіданні Громадської Ради при СБУ за участю керівництва Служби³⁹⁷. Представлений проект має низку системних вад, які роблять неможливим його підтримку у зазначеній редакції:

- надаються неконституційні повноваження главі держави щодо визначення кількості службовців в СБУ, призначення заступників Голови і начальників регіональних управлінь Служби;
- зберігаються військовослужбовці, що суперечить положенням Концепції про необхідність демілітаризації Служби;
- відсутність конкурсного відбору на посаду службовців, оскільки порядок призначення на посади визначатиметься тільки Головою Служби. Такий порядок має визначатися законом;
- незабезпечення самостійності службовців при здійсненні своїх повноважень. Одним із елементів утвердження самостійності має стати нова система звільнення з посади, яке здійснюватиметься лише на підставі рішення дисциплінарної комісії тощо.

Реформування кримінально-виконавчої служби

Діяльність департаменту виконання покарань завжди викликала критику правозахисників внаслідок недотримання прав осіб, які відбувають покарання у місцях позбавлення волі, надмірної закритості системи, неефективності використання бюджетних коштів тощо. У 2007–2008 роках стали поширеними випадки масових акцій непокори засуджених осіб через нелюдські умови перебування в тюрмах. Україна програє справи в Європейському Суді з прав людини з причини порушення людської гідності при перебуванні засуджених в місцях позбавлення волі. На початку 2008 року правозахисники звернулися з відкритим листом до керівництва країни з вимогою відсторонити нинішнє керівництво Департаменту виконання пока-

³⁹⁷ На засіданні Громадської ради при СБУ обговорено проект Закону України «Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про Службу безпеки України» // http://www.ssu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=81156&cat_id=81022.

рань від виконання своїх обов'язків і провести невідкладні заходи щодо покращення ситуації у в'язничній системі³⁹⁸.

Думка експертів не була почута найвищими державними інституціями. Навіть затвердження **Концепції реформування Державної кримінально-виконавчої служби України**³⁹⁹ відбулося «обхідним» шляхом без належного громадського обговорення і без залучення громадськості до її підготовки. Цей документ готувався в стінах кримінально-виконавчої служби, що зумовило відсутність в ньому *реформаторських* за змістом пропозицій. Жодним чином не відображено ідеї про входження департаменту виконання покарань до системи Міністерства юстиції. Наведемо основні запропоновані напрями реформування кримінально-виконавчої служби:

- недопущення катувань в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах, що потребує забезпечення виконання вимог Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання;
- розроблення та впровадження ефективного механізму розслідування за скаргами осіб, узятих під варту, або які відбувають покарання в установах відбування покарань, на неналежне поводження персоналу кримінально-виконавчої служби;
- створення захищеної єдиної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи кримінально-виконавчої служби стосовно захисту персональних даних;
- технічне переоснащення і реконструкція установ виконання покарань, що спрямовано на забезпечення належних умов тримання всіх категорій засуджених;
- створення вищого навчального закладу для підготовки персоналу кримінально-виконавчої служби;
- забезпечення відкритості діяльності кримінально-виконавчої служби для демократичного цивільного контролю;

³⁹⁸ Олександр Беца: Куди скочується в'язнична система України? // <http://www.gromada.lviv.ua/articles/2008/02/15/607.html>; Захаров Є., Букалов О., Беца О. Діяльність Державного департаменту України з питань виконання покарань потребує термінових змін // <http://www.khpg.org/index.php?id=1203670974>; Правозахисники: Час почистити авгрієві стайні в системі виконання покарань // <http://human-rights.unian.net/ukr/detail/187254>.

³⁹⁹ Указ Президента України «Концепції реформування Державної кримінально-виконавчої служби України» від 25 квітня 2008 року № 401/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 33. – С. 22.

- визнання ресоціалізації засуджених головною кінцевою метою функціонування кримінально-виконавчої служби України.

Реалізація Концепції відбуватиметься в два етапи протягом десяти років:

1) перший етап (2008–2012 роки) – створення належної нормативно-правової бази, законодавчих та організаційних передумов для подальшого скорочення чисельності осіб, які тримаються в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах, створення відповідних вищого навчального закладу та науково-дослідного центру з підготовки кадрів; оптимізація системи управління діяльністю кримінально-виконавчої служби.

2) другий етап (2013–2017 роки): реорганізація органів і установ виконання покарань, слідчих ізоляторів в установи сучасного типу; забезпечення сталого функціонування служби пробачії.

Ця Концепція повинна стати підставою для підготовки Урядом Державної цільової програми реформування Державної кримінально-виконавчої служби, на підставі якої здійснюватимуться конкретні заходи. Спочатку Кабінет Міністрів схвалив Концепцію програми⁴⁰⁰ і зобов'язав Міністерство юстиції разом із департаментом протягом 3 місяців випрацювати саму Державну програму.

Аналіз Концепції реформування Державної кримінально-виконавчої служби України і Концепції Державної цільової програми реформування Державної кримінально-виконавчої служби виявляє відмінність у вирішенні долі служби пробачії, зокрема її структурної належності. Перший документ має очікуваним результатом створення служби пробачії як складової кримінально-виконавчої служби, а другий – передбачає функціонування Державної кримінально-виконавчої служби у сфері відання Мін'юсту і створення служби пробачії як органу юстиції.

⁴⁰⁰ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної цільової програми реформування Державної кримінально-виконавчої служби на період до 2017 року» від 26 листопада 2008 р. № 1511-р // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – С. 34.

3.7. ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ, ЯКІ СПРИЯЮТЬ ЗДІЙСНЕННЮ СУДОЧИНСТВА

*Нотаріат*⁴⁰¹

1 жовтня 2008 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про нотаріат»⁴⁰², що деякі фахівці схильні називати «малою реформою нотаріату». Основною метою даного Закону є зрівняння у правах приватних та державних нотаріусів в Україні.

Прийняття Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про нотаріат» стало наслідком майже десятирічних спроб реформування українського нотаріату відповідно до змін у суспільних відносинах, які відбулись з 1993 року, коли було прийнято Закон України «Про нотаріат», та принципів і вимог Міжнародного союзу латинського нотаріату (міжнародна організація, яка об'єднує нотаріати більш ніж 60 країн). Лише у Верховній Раді VI скликання знаходились на розгляді п'ять законопроектів, якими в більшій чи меншій мірі передбачалось реформування нотаріату. Два законопроекти (№ 1425, підготовлений Мін'юстом, та № 1425-1 народного депутата С. Міщенка) в першу чергу ставили за мету вдосконалення чинного законодавства та зрівняння у правах державних і приватних нотаріусів. Ще трьома законопроектами передбачалось прийняття концептуально нового Закону «Про нотаріат», який би передбачав створення єдиного нотаріату, професійного самоврядування нотаріусів. Це, зокрема, проекти № 1286, авторами якого є народні депутати Валерій Писаренко, Євген Корнійчук та Руслан Князевич, № 1286-1, підготовлений групою народних депутатів на чолі з Іриною Бережною, Юрієм Кармазіним та Сергієм Міщенком, і № 1286-2 народного депутата Юрія Мирошниченка. Основні відмінності останніх трьох проектів полягали здебільшого у співвідношенні регулятивних повноважень держави і нотаріального самоврядування, у визначенні порядку допуску до нотаріальної професії та у підходах щодо фінансового забезпечення нотаріусів.

⁴⁰¹ Реформа нотаріату розглядається саме в даному розділі, оскільки одним з основних завдань нотаріату є фактично попередження виникнення спірних правовідносин.

⁴⁰² «Голос України». – 01.11.2008. – № 209.

Як показала практика, зокрема законодавчі слухання на тему «Актуальні питання організації нотаріату в Україні», що відбулись 8 квітня 2008 року з ініціативи Комітету ВР з питань правової політики, сама нотаріальна спільнота віддавала перевагу повному реформуванню нотаріату відповідно до принципів латинського нотаріату. Але поряд з упередженим ставленням до такої реформи з боку держави основною перепорою на цьому шляху стала відсутність більш-менш єдиної позиції в самих нотаріусів щодо конкретних форм проведення реформи. З одного боку, нотаріуси виступали і продовжують виступати за створення системи професійного самоврядування, а з іншого – не виробили єдиної позиції щодо структури його органів та розподілу повноважень між центральними та регіональними рівнями. Окрім того, переважна кількість нотаріусів, позитивно сприймаючи можливість підвищення ролі самоврядування, вкрай негативно ставиться до того, що функціонування органів професійного самоврядування має належним чином забезпечуватись за рахунок самих нотаріусів у формі загальнообов'язкового професійного збору.

Охарактеризуємо більш детально зміни, які вніс до регулювання нотаріату Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про нотаріат» від 1 жовтня 2008 року. Як вже зазначалось, Закон передбачає зрівняння в правах державних та приватних нотаріусів, проте таке зрівняння відбудеться лише з 3 червня 2009 року, що пояснюється специфікою нотаріальних дій, до вчинення яких допускаються приватні нотаріуси. Закон встановлює, що приватні нотаріуси, які діяли на день набрання Законом чинності, зобов'язані підвищити рівень кваліфікації зі спадкового права в порядку, встановленому Міністерством юстиції, для вчинення нотаріальних дій, пов'язаних із вжиттям заходів щодо охорони спадкового майна, видачею свідоцтв про право на спадщину та свідоцтв про право власності на частку в спільному майні подружжя у випадку смерті одного з подружжя. Особи, які лише збираються отримати свідоцтво про право на зайняття нотаріальною діяльністю, мають отримати необхідні знання під час проходження стажування та підтвердити їх при складанні кваліфікаційного іспиту.

Законом збільшено термін професійного стажування з шести місяців до одного року, змінено порядок діяльності кваліфікаційних комісій нотаріату. В той же час Законом так і не було встановлено хоча б загальні порядки та принципи проходження стажування та складання іспитів для отримання свідоцтва про право на зайняття

нотаріальною діяльністю, встановлення порядку проходження стажування і складання іспитів залишено в компетенції Міністерства юстиції України.

Хоча Законом і рекомендується скасувати Указ Президента України «Про врегулювання діяльності нотаріату в Україні» від 23 серпня 1998 року, самим Законом не передбачається запровадження позитивних норм даного Указу щодо прямого визнання нотаріальної діяльності непідприємницькою та щодо запровадження квот кількості нотаріусів в нотаріальному окрузі. Щодо квотування Міністерство юстиції взагалі продовжує займати непродуктивну позицію, яка була реалізована у травні 2007 року⁴⁰³, а потім взагалі доведена до абсурду у червні⁴⁰⁴ того ж року тогочасним Міністром юстиції Олександром Лавриновичем. Фактично Мін'юст скасував обмеження шляхом встановлення явно завищених квот: притому, що у квітні 2007 року загальна кількість приватних нотаріусів в Україні складала 3277 осіб, квота лише для Києва була встановлена у травні в розмірі 4940 осіб, а у червні збільшена до 49 400 осіб. Загальна гранична чисельність приватних нотаріусів в Україні зазначеними наказами встановлювалась відповідно в розмірі 32 та 320 тисяч нотаріусів. Скасовано ці безпрецедентні квоти так і не було.

В той же час, квотування в нотаріаті ніколи не мало на меті створення корупційних схем, необхідністю ліквідації яких виправдовував свої рішення Мін'юст. Основною метою квот завжди було створення умов, які б не допускали нездорової цінової конкуренції в сфері нотаріату з одного боку та забезпечення нотаріальними послугами населення «непопулярних» в нотаріусів регіонів – з іншого⁴⁰⁵. Окрім того, грамотне використання квот в поєднанні з належним контролем за законністю здійснення нотаріальної діяльності дозволило б покращити рівень та якість надання цих послуг. Проте за неофіційними даними навіть задекларована антикорупційна мета цими наказами Міністерства юстиції так і не була реалізована: змінилась лише схема, тобто якщо раніше можливість для корупційних дій використовувалась на етапі отримання реєстраційного посвідчення приватного нотаріуса, то після фактичної ліквідації квот корупційні схеми на-

⁴⁰³ Наказ Міністерства юстиції України від 3 травня 2007 року № 218/5.

⁴⁰⁴ Наказ Міністерства юстиції України від 20 червня 2007 року № 411/5.

⁴⁰⁵ Для довідки: більшість нових нотаріусів прагнуть працювати у Києві або обласних центрах. При цьому станом на осінь 2008 року в 642 нотаріальних округах (переважно у сільських районах) не зареєстровано жодного приватного нотаріуса. Сьогодні в Україні діють близько 4 тисяч приватних і 1,3 тисячі державних нотаріусів.

магаються використовувати на етапі складання кваліфікаційного іспиту.

Закон також передбачає розширення кола заходів для забезпечення таємниці вчинення нотаріальних дій, запровадження деяких додаткових гарантій нотаріальної діяльності, уточнює перелік видів нотаріальних дій відповідно до норм чинного законодавства, в першу чергу це стосується узгодження з нормами Цивільного кодексу. На жаль, сам підхід до встановлення порядку вчинення окремих нотаріальних дій змін так і не зазнав, докладний порядок все ще визначається Інструкцією про порядок вчинення нотаріальних дій нотаріусами України, яка затверджена наказом Міністерства юстиції України від 3 березня 2004 р. № 20/5, а не самим Законом України «Про нотаріат», хоча значна кількість експертів та нотаріусів неодноразово критикували таку форму регулювання.

На окрему увагу заслуговує скорочення переліку видів нотаріальних дій, які вчиняються посадовими особами органів місцевого самоврядування у місцевостях, де немає нотаріусів. На перший погляд, обмеження повноважень цих осіб лише вжиттям заходів до охорони спадкового майна, посвідченням заповітів (окрім секретних) та видачею дублікатів посвідчених ними документів негативно вплине на доступність нотаріальних послуг для сільського населення, проте необхідно зважати на те, що посадові особи органів місцевого самоврядування не є нотаріусами, в переважній більшості вони навіть не є юристами. Отож, ці посадові особи просто не в змозі вчинити нотаріальну дію з повним дотриманням вимог законодавства, що неодноразово підтверджувалось судовою практикою.

Отже, можна зробити висновок, що хоча Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про нотаріат» зробив відчутний крок в напрямку реформування нотаріату в Україні, до реальної реформи нотаріату, навіть «малої», Україні ще необхідно пройти досить довгий шлях. І пройти цей шлях без чіткої узгодженої позиції нотаріальної спільноти, яка б стояла не лише на захисті власних корпоративних інтересів, а й відповідала потребам суспільства, за зваженої та конструктивної підтримки Міністерства юстиції неможливо.

Безоплатна правова допомога

22 березня 2006 року Національною комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права була ухвалена

Концепція формування системи безоплатної правової допомоги в Україні. В 2007–2008 роках Міністерством юстиції України за активної фінансової та організаційної підтримки було вжито ряд заходів, спрямованих на реалізацію даної Концепції. Зокрема, було створено п'ять експериментальних центрів з надання безоплатної правової допомоги (в містах Харків, Біла Церква, Хмельницький). В результаті діяльності цих центрів був напрацьований практичний національний досвід, який дозволяє в поєднанні з іншими напрацюваннями українських та іноземних експертів повернутися⁴⁰⁶ до розробки дієвого та ефективного Закону України «Про безоплатну правову допомогу». З метою практичної реалізації положень Концепції Міністерству юстиції було доручено розробити проект Закону «Про безоплатну правову допомогу». Також необхідно зазначити, що прийняття цього Закону передбачалось планом заходів «Україна – ЄС» спочатку у 2006, а потім і в 2007 році 3 жовтня 2007 р. проект, розроблений Мін'юстом, винесено на громадське обговорення. Однак станом на кінець 2008 року законопроект так і не було подано до Верховної Ради, а лише було направлено до Ради Європи для проведення експертизи.

В той же час, коли ми ведемо мову про безоплатну правову допомогу, необхідно зважати на фінансову та ідейну неготовність держави до належного фінансового забезпечення цього інституту. Сьогодні діяльність експериментальних центрів переважно здійснюється за рахунок донорських організацій, певну роль відіграють і волонтерські заходи. Досвід Грузії показує, що система безоплатної правової допомоги на перших етапах може функціонувати за недержавний кошт навіть в національних масштабах, проте, нажаль, в рамках України це нереально. Отже, поки не буде активної волі держави на належну реалізацію даної соціальної функції, що буде підкріплено бюджетними коштами, сподіватись на розвиток системи безоплатної правової допомоги в Україні фактично неможливо, навіть за умови активної участі адвокатської спільноти в межах соціального партнерства.

Таким чином, у 2007–2008 рр., як і в попередні роки, збереглася проблема, пов'язана з відсутністю ефективних механізмів надання правової допомоги людям з низьким рівнем достатку. Держава забезпечувала безоплатну правову допомогу лише у деяких категоріях

⁴⁰⁶ У Верховній раді IV скликання вже був зареєстрований ряд проектів законів України, якими передбачалось врегулювати безоплатну правову допомогу, відповідні роботи велись раніше і в Міністерстві юстиції України.

кримінальних справ, але якість такої допомоги була низькою. Позитивним, але не вирішальним кроком у цьому напрямку може стати підвищення з 1 січня 2009 р. розміру винагороди адвокатам за призначенням – з 15 гривень за повний робочий день до 2,5% мінімального розміру заробітної плати за годину роботи. Тут також доречно згадати, що реформування самого інституту адвокатури, на жаль, протягом 2007–2008 років фактично не просунулось далі загального визнання того факту, що адвокатура потребує реформування та підвищення її ролі в українському суспільстві.

Реформування системи виконання рішень судів та публічної адміністрації

17 липня 2008 року у Верховній Раді України було зареєстровано проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення процедури примусового виконання рішень» (реєстр. № 2782). Даним проектом пропонується викласти у новій редакції Закон України «Про виконавче провадження», а також внести зміни до Цивільного процесуального, Господарського процесуального, Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів України, Кодексу адміністративного судочинства України та Законів України «Про державну виконавчу службу», «Про банки і банківську діяльність», «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні».

Новою редакцією Закону України «Про виконавче провадження» передбачається обмежити права боржника, які сьогодні використовуються для затягування виконавчого провадження, зокрема шляхом необґрунтованого оскарження дій державного виконавця. Законопроект усуває можливість добровільного виконання рішення після відкриття виконавчого провадження. Пропонується спростити процедуру примусової реалізації майна боржника шляхом розширення форм продажу та скорочення термінів, протягом яких майно може бути реалізовано. Збільшується розмір винагороди державного виконавця. Також законопроектом передбачається створення Єдиного державного реєстру виконавчих проваджень, проте конкретні норми щодо статусу цього реєстру, порядку ведення, переліку даних, які до нього вносяться, і т. ін. відсутні. Загалом нова редакція Закону України «Про виконавче провадження» не є такою по суті, оскільки велика кількість норм залишена без змін, це стосується і норм, які

були перенесені до інших глав, в порівнянні зі структурою чинного Закону.

Зміни до Цивільного процесуального, Господарського процесуального, Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів України, Кодексу адміністративного судочинства України та Законів України «Про державну виконавчу службу», «Про банки і банківську діяльність», «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні» мають на меті підвищення відповідальності за невиконання законних вимог державного виконавця, неналежного виконання державним виконавцем його посадових обов'язків, уточнення та вдосконалення процедур, які впливають на виконання рішень суду, спрощення виконавчого провадження, узгодження норм чинного законодавства з нормами запропонованої редакції Закону України «Про виконавче провадження».

Основним позитивним моментом зазначеного законопроекту є створення можливостей для спрощення й прискорення виконавчого провадження та вдосконалення окремих норм чинного законодавства, що в свою чергу позитивно вплине на захист прав стягувачів та довіру до суду і держави взагалі. В той же час запропоновані зміни мають і певний ряд недоліків, до яких можна віднести обмеження прав боржника в порівнянні з чинною редакцією Закону України «Про виконавче провадження» та ускладнення сприйняття змін суб'єктами застосування норм Закону України «Про виконавче провадження» у разі прийняття змін в формі нової редакції.

Також Міністерством юстиції України проводиться робота з підготовки проекту Закону України «Про приватних виконавців» (назва законопроекту поки що умовна). Даним законопроектом передбачається створити в Україні систему незалежних недержавних установ/приватних осіб, уповноважених державою на здійснення виконавчого провадження за зразком існуючих європейських моделей. Але станом на момент написання даного звіту завчасно докладно описувати зміст та можливий вплив цього законопроекту, оскільки його підготовка триває і в рамках робочої групи поки що відсутня єдина позиція не лише щодо принципових положень законопроекту (обсяг повноважень приватних виконавців, кваліфікаційні вимоги до них, розміри та порядок оплати їх послуг тощо), а й навіть щодо його назви.

3.8. РІШЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ПРОТИ УКРАЇНИ ТА ЇХ ВИКОНАННЯ

У 2007–2008 рр., порівняно з 2006 роком, за кількістю заяв, поданих до Європейського суду з справ людини, Україна перемістилася з третього на четверте місце (після Росії, Туреччини та Румунії). Удвічі зменшилася також кількість заяв проти України, взятих Європейським судом з прав людини до розгляду.

У 2007 р. За результатами розгляду Європейським судом з прав людини справ проти України було ухвалено 109 рішень, що становить 7% від загальної кількості рішень, ухвалених Європейським судом. У 108 рішеннях констатовано порушення Україною положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та протоколів до неї⁴⁰⁷. Тож у 2007 р. За кількістю рішень, де Європейський суд визнав порушення прав особи з боку держави, Україна знаходилася на третьому місці (після Туреччини, Росії). У 2008 р. Україна перемістилася на п'яте місце – порушення було визнано у 110 рішеннях⁴⁰⁸ (за кількістю рішень проти держави її випередили ще й Румунія і Польща). Однак це не свідчить, що ситуація з правами людини в Україні суттєво покращилася, адже кількість рішень проти України щороку зростає.

Аналіз рішень Європейського суду з прав людини проти України показує, що найчастіше нашою державою порушується право на справедливий суд внаслідок невиконання або несвоєчасного виконання рішень національних судів (66 рішень у 2007 р. і 32–у 2008 р.). Насамперед, це справи за позовами громадян до бюджетних установ стосовно невиклат заробітної плати, неправильного нарахування пенсій, а також невиклат доплат за пільгами та гарантіями, забезпеченими законами України⁴⁰⁹. Часто невиконання рішень національних судів обумовлене також законодавчо встановленим мораторієм на застосування примусової реалізації майна підприємств, у статутних фондах яких частка держави становить не менш як 25%, та неможливість застосування до них процедури банкрутства. Альтернативних способів

⁴⁰⁷ http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/59F27500-FD1B-4FC5-8F3F-F289B4A03008/0/Annual_Report_2007.pdf

⁴⁰⁸ Джерело в Інтернеті: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/B680E717-1A81-4408-BFBC-4F480BDD0628/0/Annual_Report_2008_Provisional_Edition.pdf.

⁴⁰⁹ Бабіров Ю. Рада Європи: 60 років верховенства права // Юридичний вісник України. – 2009. – № 5. – С. 5.

примусового виконання рішень проти таких підприємств держава не встановила.

Щорічний програш справ Україною призводить до значних витрат з державного бюджету, спрямованих на виплату відшкодувань за рішеннями Європейського суду з прав людини. У 2007 р. на виконання рішень Європейського суду з прав людини проти України фактично сплачено біля 3 мільйонів 257 тисяч грн компенсацій матеріальної і моральної шкоди. Однак у 2008 р. сума виплат стала рекордною для нашої держави – 20,5 мільйонів грн⁴¹⁰.

З метою удосконалення процедури виконання рішень Європейського суду з прав людини проводилась законопроектна діяльність. Зокрема, у 2007 р. У процесі розробки перебувало 13 проектів нормативно-правових актів, спрямованих на приведення законодавства України у відповідність до положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Прийнятим у 2006 р. Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» встановлено, що суди при розгляді справ застосовують Конвенцію та практику Суду як джерело права. Закон також передбачив можливість відновлення попереднього юридичного стану особи, на користь якої Європейським судом винесено рішення, шляхом повторного розгляду справи судом, включаючи відновлення провадження у справі. З метою приведення положень процесуального права у відповідність до вимог Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод щодо зобов'язання виконувати остаточні рішення Європейського суду в будь-яких справах, в якій Україна є стороною, 7 лютого 2008 р. до парламенту було внесено проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підстав перегляду судових рішень» № 2015⁴¹¹. Законопроектом запропоновано внести зміни до усіх процесуальних кодексів, якими уніфікувати процесуальні підстави для судового провадження з цього питання у всіх формах судочинства – кримінальному, цивільному, господарському і адміністративному.

⁴¹⁰ Бабіров Ю. Рада Європи: 60 років верховенства права // Юридичний вісник України. – 2009. – № 5. – С. 5.

⁴¹¹ Джерело в Інтернеті: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31635

3.9. ВИДАННЯ (ПУБЛІКАЦІЇ):

2007

- Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / За заг. ред. О.М. Пасенюка. – К.: Істина, 2007. – 608 с.
- Адміністративна юстиція. Адміністративне судочинство: Навчальний посібник / За заг. ред. Т.О. Коломоець, Г.Ю. Гулевської. - К.: Істина, 2007. – 152 с.
- Адміністративне процесуальне (судове) право України: Підручник / За заг. ред. С.В. Ківалова. – Одеса: Юридична література, 2007 – 312 с.
- Адміністративно-процесуальне право України: Підручник / За заг. ред. О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 416 с.
- Беляневич В.Е. Господарський процесуальний кодекс України (із змінами і доповненнями станом на 22 вересня 2005 року): наук.-практ. коментар — К. : Юстініан, 2007. — 672 с.
- Бондаренко-Зелінська Н.Л. Підготовка цивільних справ до судового розгляду як стадія цивільного процесу: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. — К., 2007. — 20 с.
- Гемай С.О. Норми кримінально-процесуального права: Монографія. - Д.: НГУ, 2007. - 106 с.
- Городовенко В.В. Проблеми становлення незалежної судової влади в Україні: Монографія. - К.: "Фенікс", 2007. - 224 с.
- Грицаєнко Л.Р. Конституційно-правовий статус прокуратури України: Підручник. – К.: ВІНОВАТОР, 2007. – 544с. – (Серія «Правознавець»)
- Єфремова Н.В., Тищик Б.Й., Марчук В.Т. Суд і судочинство в Українській Народній Республіці, Українській Державі, Західноукраїнській Народній Республіці (1917-1920 рр.): у межах виконання Проекту Уряду України та Світового банку "Фонд Соціальних інвестицій". — О.; Л. : Фенікс, 2007. — 280 с.
- Забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз: навч. посібник / Державна податкова адміністрація України; Національний ун-т держ. податкової служби України. — Ірпінь : Національний ун-т ДПС України, 2007. — 192 с.
- Зеленський С.М. Процесуальний порядок вирішення справ про суспільно небезпечні діяння осіб, які не досягли віку кримінальної

відповідальності: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Київський національний ун-т внутрішніх справ. — К., 2007. — 17с.

- Іваницький С.О. Формування складу народних засідателів у судовій системі України: Монографія. — Луганськ: РВВ ЛДУВС, 2007. — 224 с.

- Кампо В.М. Мирові судді та громадські мирові судді в Україні: проблеми та перспективи впровадження. — К.: Ін-т громадян. сусп-ва: ТОВ „ІКЦ Леста”. — 2007. — 40 с.

- Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар: У 2 т. / За заг. ред. Р.О. Куйбіди. — К.: Книги для бізнесу, 2007. — Т. 1. — 552 с.; Т. 2. — 728 с.

- Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України: навч. посіб. / Харківський національний ун-т внутрішніх справ. — К.: Прецедент, 2007. — 531 с.

- Кузьменко О.В. Адміністративна юстиція в Україні: Навч. пос. — К.: Атіка, 2007. — 156 с.

- Куйбіда Р.О., Руда Т.В. Перший досвід: про використання реєстру судових рішень // Юридична газета. — 2007. - № 11. — 15 березня (<http://www.yur-gazeta.com/article/1103/>)

- Литвинчук О.І. Процесуальний статус слідчого в кримінальному процесі України: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. — К., 2007. — 20 с.

- Маляренко В.Т. Амністія та помилування в Україні: Навчальний посібник / В.Т.Маляренко, А.А.Музика. - К.: Атіка, 2007. - 700 с.

- Манукян В.И. Европейский суд по правам человека: право, прецеденты, комментарии: научно- практ. пособие — К.: Истина, 2007. — 367 с.

- Мирошниченко Н.М. Законодавство України про адміністративні правопорушення та адміністративне судочинство: Посібник / Н.М.Мирошниченко, С.М.Штефан, О.І.Виноградова. - К.: Прецедент, 2007. - 158 с.

- Моніторинг незалежності суддів в Україні. 2007 рік / За заг. ред. А.Алексєєва. - К., 2007. - 96 с.

- Перепелюк В. Адміністративне судочинство: проблеми практики. — К.: Конус-Ю, 2007. - 272 с.

- Рекомендації щодо законодавчого забезпечення конституційної, адміністративної та судової реформ // Центр політико-правових реформ, Програма сприяння Парламенту України. — К.: Заповіт, 2007. — 52 с.

- Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2005-2006 роки) / За заг. ред. Н.В. Александрової, І.Б. Коліушка. – К.: Вид. Конус-Ю, 2007. – 496 с.
- Руда Т.В. Вхід до суду ... через Інтернет // Юридичний вісник України. – 2007. - № 6. - 10-16 лютого. – С. 1, 7 (<http://www.yurincom.kiev.ua/main/uvu-publ-details.php?lang=ua&Parameter=PB-cf44af4>)
- Руда Т.В. Звернутися до суду не виходячи з дому // Голос України. – 2007. - № 23. – 8 лютого. – С. 7 (<http://www.golos.com.ua/article/1170854233.html>)
- Сердюк В.В. Верховний Суд України в системі розподілу функцій влади: монографія. — К.: Істина, 2007. — 229 с.
- Тertiшник В.М. Науково-практичний коментар до Кримінально-процесуального кодексу України. — К.: А.С.К., 2007. — 1056 с.
- Цивільний процесуальний кодекс України: науково-практ. коментар:у 2 т. / С. Я. Фурса (заг.ред.) — К.: Видавець Фурса С.Я.; КНТ, 2007, Т. 1. — 915 с.; Т. 2. — 803 с.
- Шевчук С. Судова правотворчість: світовий досвід і перспективи в Україні. — К.: Реферат, 2007. — 640 с.
- Як ознайомитися із судовим рішенням? // Автор-упорядник Т.В. Руда — К.: Конус-Ю, 2007. — 40 с.

2008

- Анпілогов О. В. Захист прав та свобод громадянина прокурором в адміністративному судочинстві: Монографія / Інститут законодавства Верховної Ради України. — К.: Видавничий Дім "Ін Юре", 2008. — 168 с.
- Антонюк Н. Кримінальна відповідальність за заподіяння майнової шкоди шляхом обману або зловживання довірою. — Л.: ПАЇС, 2008. — 216 с.
- Аскеров С.С.. Принцип незалежності і недоторканності суддів у кримінальному процесі України та Азербайджану (порівняльно-правове дослідження): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Академія адвокатури України. — К., 2008. — 20 с.
- Бесчасний В. М., Тодоров І. Я., Субботін В. М., Філонов О. В., Бабін Б. В. Україна і НАТО: органи державної влади, судової та правоохоронної системи як провідні учасники процесу європейської та євроатлантичної інтеграції: монографія. — К.: Четверта хвиля, 2008. — 168с.

- Білова О. В. Проблеми суддівського самоврядування в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Нац. юрид. акад. ім. Я. Мудрого. — Х., 2008. — 19 с.
- Буроменський М. Суди у відносинах з журналістами та ЗМІ: Посібник для суддів / М. Буроменський, О. Сердюк, І. Підкуркова. — К., 2008. — 64 с.
- Буроменський М. В. Оцінка соціально-економічних витрат при застосуванні запобіжного заходу у вигляді взяття під варту: аналітичний звіт / М. В.Буроменський, О. В.Сердюк, В. І.Точений. — К.: ЮСТІНІАН, 2008. — 64 с.
- Ващук Б. Предмет доказування щодо цивільного позову у кримінальному процесі: Монографія. — Львів: ПАІС, 2008. — 208 с.
- Гейц С.О. Норми кримінально-процесуального права: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Харківський національний ун-т внутрішніх справ. — Х., 2008. — 20 с.
- Давиденко С.В. Потерпілий, як суб'єкт кримінально-процесуального доказування: монографія / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого / Ю.М. Грошевий (наук. ред.). — Х.: Фінн, 2008. — 296 с.
- Дроздов О.М. Джерела кримінально-процесуального права України: монографія / Ю.М. Грошевий (наук.ред.). — Х. : Видавець ФО-П Вапнярчук Н.М., 2008. — 207 с.
- Єгорова В.С. Конституційно-правовий статус суддів судів загальної юрисдикції: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / НАН України; Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. — К., 2008. — 17 с.
- Землянська В.В. Відновне правосуддя в кримінальному процесі України. Посібник. — К.: Видавець Захаренко В.О., 2008. — 200 с.
- Калачова О.М. Визначення слідчим процесуального статусу осіб, що беруть участь у досудовому провадженні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. — К., 2008. — 19 с.
- Капліна О.В. Правозастосовне тлумачення норм кримінально-процесуального права: монографія / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. — Х. : Право, 2008. — 296 с.
- Кашенко О.В. Психологічні детермінанти професійної самооцінки суддів: автореф. дис... канд. психол. наук: 19.00.03 / Українська інженерно-педагогічна академія. — Х., 2008. — 19 с.
- Ковбаса Ю.П. Правова характеристика кримінально-процесуального інституту недопустимості повороту до гіршого: ав-

тореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2008. — 19 с.

• Колісник О.В. Суд як суб'єкт цивільних процесуальних правовідносин: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2008. — 20 с.

• Коліушко І., Куйбіда Р. Правосуддя.net! Але народ має право на правосуддя // Дзеркало тижня. — 2008. — № 38 (717). — 11-17 жовтня; <http://www.dt.ua/1000/1050/64336>; <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/E981098C55A2719EC22574F0005176E7?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=E981098C55A2719EC22574F0005176E7&Count=500&>; http://www.pravo.org.ua/files/Sud/stat_pravosud_koliush_kujb.pdf; <http://www.khpg.org/index.php?id=1224666680>.

• Коліушко І., Куйбіда Р. Судова влада – арбітр чи один слуга у двох господарів? // www.pravda.com.ua/news/2008/10/20/83101.htm; www.politic.com.ua/ukraine/analytic?start=10; <http://www.gurt.org.ua/articles/536>; <http://www.pravo.org.ua/?w=r&i=&d=623> та ін.

• Коломоець Т.О. Захисник у провадженні у справах про адміністративні правопорушення: Монографія / Т. О. Коломоець, Р. В. Сінельник. — К.: Істина, 2008. — 184 с.

• Конституційний Суд у системі органів державної влади: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення: матеріали міжнар. конф., м. Київ, 16 травня 2008 року / Конституційний Суд України / К. О. Пігнаста (упоряд.), О.І. Кравченко (упоряд.). — К. : Ін Юре, 2008. — 567 с.

• Красницька А.В. Процесуальні акти кримінального судочинства: юридична техніка, шляхи вдосконалення: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Київський національний ун-т внутрішніх справ. — К., 2008. — 19 с.

• Кримінально-процесуальний кодекс України: наук.-паркт. коментар: станом на 1 березня 2008р. / Верховний Суд України / В. Т. Маляренко (заг.ред.), В.Г. Гончаренко (заг.ред.) — Вид. 5-те, перероб. та доп. — К.: Юристконсульт, 2008. — 896 с.

• Куйбіда Р. Адміністративний договір: питання законодавства, доктрини і практики // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2008. — №3. — С. 27-39

• Куйбіда Р., Банчук О. До питання про критерії публічно-правових відносин // Вісник Державної судової адміністрації України. — 2008. — №3. — С. 15-19

- Кухнюк Д.В. Судовий прецедент як джерело кримінально-процесуального права України: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. — К., 2008. — 17 с.
- Мацьків Г.Я. Кримінально-процесуальні строки при застосуванні заходів процесуального примусу: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Київський національний ун-т внутрішніх справ. — К., 2008. — 16 с.
- Мельник М.І. Науково-практичний коментар Закону України "Про боротьбу з корупцією" / М. І. Мельник, А. І. Редька, М. І. Хавронюк. — К.: Атіка, 2008. — 372 с.
- Міжнародний методологічний семінар для національних суддів-викладачів з ЄКПЛ "Плекання культури прав людини: національний досвід" / Академія суддів України / Т. Фулей (наук.ред.). — К. : ТОВ "Гештальт Консалтінг Груп", 2008. — 200 с.
- Міжнародні стандарти незалежності суддів: Збірка документів. — К.: Поліграф-Експрес, 2008. — 184 с.
- Моніторинг незалежності суддів в Україні. 2008 рік / За заг. ред. А.Алексєєва. — К. : Поліграф – Експрес , 2008. — 104 с.
- Науково-практичний коментар Цивільного процесуального кодексу України: пер. з рос., перероб. і доп. / Ю.С. Червоний (ред.). — К.; О. : Юрінком Інтер, 2008. — 656 с.
- Незалежність суддів: міжнародні стандарти та національна практика: Навч.-практ. посіб. / Луць Л. А., Савенко М. Д., Городовенко В. В. (та ін.); Центр суддів. студій., Всеукр. незалеж. суддів. асоц. — К.: Поліграф-Експрес, 2008. — 128 с.
- Овчаренко О. М. Доступність правосуддя та гарантії його реалізації: Монографія. — Х.: "Право", 2008. — 304 с.
- Перший львівський міжнародний форум "Проблеми альтернативного судочинства в Україні", 12-13 червня 2008 року. — Л.: ЛДІНТУ ім. В.Чорновола, 2008. — 224 с.
- Портнов А.В. Правове регулювання конституційного судочинства в Україні: доктрина, суб'єкти і форми конституційного судочинства, створення нових процесуальних інститутів: монографія / Інститут законодавства Верховної Ради України. — К.: Логос, 2008. — 203 с.
- Портнов А.В. Теоретичні основи формування конституційного судочинства в Україні: монографія. — К.: Логос, 2008. — 155 с.
- Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: у двох книгах За заг. ред. Ю. С. Шемшученка / Книга друга: Принципи

верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві / Відп. ред. В. Б. Авер'янов. – Конус-Ю, 2008. – 314 с.

• Проблеми теорії та практики цивільного судочинства: [монографія] / В. В. Комаров (заг.ред.). — Х.: Харків юридичний, 2008. — 925 с.

• Савченко В. А. Забезпечення прав та законних інтересів суб'єктів кримінального судочинства у досудових стадіях в Україні та Федеративній Республіці Німеччини: порівняльний аспект: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Київський національний ун-т внутрішніх справ. — К., 2008. — 16 с.

• Сердюк В. В. Верховний Суд України: витоки, сучасність, перспективи: монографія. — К.: Істина, 2008. — 304 с.

• Степаненко Т. В. Судочинство у справах за позовами про захист прав та інтересів невизначеного кола осіб: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Харківський національний ун-т внутрішніх справ. — Х., 2008. — 20 с.

• Стецюк Б. Р. Кримінальний процес у правовій системі Гетьманщини: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Харківський національний ун-т внутрішніх справ. — Х., 2008. — 21 с.

• Узунова О. В. Міжнародно-правові договори України як джерела кримінально-процесуального права: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. — К., 2008. — 19 с.

• Хабло О. Ю. Зловживання у сфері кримінального процесу: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Київський національний ун-т внутрішніх справ. — К., 2008. — 20 с.

• Цивільне судочинство. Судова практика / За заг. ред. А. Г. Яреми. — К.: Юрінком Інтер, 2008. — 336 с. — (Бюлетень законодавства і юридичної практики України; №7-2008).

• Цивільний процесуальний кодекс України: науково-практичний коментар / С.С. Бичкова (ред.). — К.: Атіка, 2008. — 840 с.

• Черняк Н.П. Забезпечення права обвинуваченого на захист у системі кримінального судочинства: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Київський національний ун-т внутрішніх справ. — К., 2008. — 16 с.

• Чорнобук В.І. Законність та обґрунтованість процесуальних рішень судді в порядку судового контролю в досудових стадіях кримінального процесу: монографія. — Х.: Право, 2008. — 184 с.

РОЗДІЛ 4. ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

Необхідність розвитку інформаційного законодавства, зокрема у сфері свободи ЗМІ, доступу до інформації, участі громадськості у формуванні і реалізації державної політики, формування інформаційного суспільства, була частково задекларована у програмах правлячих політичних партій, Коаліційній Угоді⁴¹², Програмі діяльності Уряду⁴¹³, Експертній доповіді «Україна в 2007 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку» (основа Послання Президента України до Верховної Ради України), пріоритетах деяких міністерств⁴¹⁴ тощо. Порівнюючи положення програмних документів у цій сфері із фактичною діяльністю влади протягом 2007–2008 років, можна констатувати, з одного боку, невисоку активність і несистемність у виконанні задекларованих зобов'язань, а з іншого – зростання відкритості влади до залучення і реального врахування пропозицій громадськості у формуванні та реалізації державної політики.

4.1. АНАЛІЗ ПРОГРАМНИХ ДОКУМЕНТІВ У СФЕРІ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Передвиборні програми політичних партій

У передвиборних програмах лише одного політичного блоку містяться положення, що стосуються забезпечення права на інформацію. Так, у Програмі Блоку Юлії Тимошенко «Український прорив» (п. 3 «Інформаційний прорив») зафіксоване гасло про необхідність:

- створення для журналістів умов незалежності від влади та політизованого капіталу;

⁴¹² Угода про створення Коаліції демократичних сил у Верховній Раді України VI скликання від 2.11.2007.

⁴¹³ Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Український прорив: для людей, а не політиків», затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 16.01.2008 № 14.

⁴¹⁴ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення пріоритетів діяльності міністерств на 2008 рік» від 22.02.2008 № 366-р.

- створення якісного суспільного телебачення і радіомовлення;
- відкриття громадянам вільного доступу до інформації;
- забезпечення можливості використання Інтернету кожною людиною.

Інші програми тією чи іншою мірою декларують необхідність побудови держави, підзвітної громадянам, зменшення корупції тощо.

з п'яти парламентських політичних сил згадує про проблему доступу громадян до інформації у своїх виборчих програмах 2006 і 2007 років тільки Блок Юлії Тимошенко. Окрім того, ці наміри знайшли своє відображення у Програмі діяльності очолюваного нею Уряду.

Коаліційна угода

Коаліційна угода серед пріоритетів і зобов'язань учасників визначає забезпечення державної підтримки розвитку громадянського суспільства, що передбачає налагодження плідного діалогу між владою, неурядовими організаціями і громадянами та вчасне і публічне реагування державних органів влади на ініціативи та звернення громадськості.

Для реалізації зазначених пріоритетів учасники Коаліції зобов'язуються вдосконалити нормативно-правову базу діяльності громадських організацій, що передбачає схвалення законопроектів про внесення змін до Закону України «Про об'єднання громадян», про відкритість та прозорість діяльності державних органів влади та органів місцевого самоврядування, про соціальні послуги (регламентація механізмів та умов надання послуг неприбутковими організаціями), про непідприємницькі неприбуткові організації, про громадський контроль.

Окрім того, учасники коаліції визначають забезпечення свободи слова та незалежності ЗМІ важливою складовою громадянського суспільства. З цієї метою учасники Коаліції зобов'язуються забезпечити:

- розвиток та захист національного інформаційного простору;
- створення нормативно-правової бази для проведення реформи національної інформаційної сфери, демонополізації та роздержавлення засобів масової інформації, забезпечення прозорості стосунків власності у медіа-бізнесі, створення національної системи суспільного мовлення як інформаційного гаранта української демократії;
- запровадження соціальних гарантій для журналістів цих ЗМІ;

- сприяння самоорганізації журналістського середовища;
- впровадження нормативно-правових вимог щодо укладання угод між власниками ЗМІ та журналістськими колективами стосовно редакційної політики, а також прозорості у структурі володіння ЗМІ шляхом оприлюднення інформації щодо їх власників;
- ухвалення нової редакції Закону України «Про інформацію» відповідно до стандартів Ради Європи.

Положення Коаліційної угоди достатньо відображають наміри правлячих у державі політиків створити необхідні передумови для забезпечення реального здійснення права на доступ громадян до інформації, забезпечення прозорості влади та участі громадськості у виробленні і реалізації державної політики.

Програма діяльності Уряду

У Програмі діяльності Кабінету Міністрів України «Український прорив: для людей, а не політиків» деталізуються положення Коаліційної угоди, що присвячені участі громадськості у виробленні і реалізації державної політики, прозорості влади, доступу до інформації. Пріоритетами цих напрямків визначено:

- налагодження плідного діалогу між владою, неурядовими організаціями та громадянами;
- створення сприятливих умов для діяльності інститутів громадянського суспільства;
- вчасне і публічне реагування органів державної влади на ініціативи і звернення громадськості;
- приведення законодавства про неурядові організації у відповідність до європейських стандартів.

Для реалізації зазначених пріоритетів Уряд зобов'язується вдосконалити нормативно-правову базу з питань діяльності громадських організацій. До актів, які заплановано розробити, зокрема, відносяться законопроекти:

- про внесення змін до Закону України «Про об'єднання громадян»;
- про відкритість і прозорість діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- про соціальні послуги;
- про неприбуткові організації;

- про громадський контроль за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- про внесення змін до Закону України «Про благодійництво та благодійні організації».

У Програмі діяльності Кабінету Міністрів України вбачається нечітке розуміння авторами системного підходу до розвитку законодавства про доступ до публічної інформації, що має зробити її більш прозорою і відкритою для суспільства. Так, у п. 1.1. «Громадянське суспільство» сказано, що «для забезпечення свободи слова та незалежності засобів масової інформації Уряд, зокрема, зобов'язується забезпечити приведення законодавства в інформаційній сфері у відповідність до стандартів Ради Європи, зокрема розроблення проектів законів України щодо забезпечення права кожного на доступ до інформації». Поряд з цим у п. 2.2. «Реформа публічної інформації» передбачено, що реформування системи центральних органів виконавчої влади передбачає істотне посилення контролю громадськості за діяльністю органів державної влади, для чого Уряд, зокрема, зобов'язується розробити **законопроект з питань гарантування доступу громадськості до інформації про діяльність Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади та визначення порядку доступу до такої інформації**. Очевидно, мова йде про один і той же закон – про доступ до публічної інформації – тієї, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, а також тієї, що становить суспільний інтерес.

Також викликає сумнів і значні зауваження доцільність прийняття законів про неприбуткові організації та про відкритість і прозорість діяльності органів влади. Зобов'язання щодо прийняття **законопроекту про неприбуткові організації** демонструє недостатнє розуміння авторами специфіки нормативного регулювання діяльності третього сектору в Україні. Вочевидь, Уряд має на увазі необхідність розроблення рамкового законопроекту в даній сфері, проте термін «неприбуткові організації» є терміном податкового законодавства, який охоплює значно ширше коло юридичних осіб, ніж організації третього сектору. Найважливішим терміном, що охоплює організації третього сектору, є «неурядові організації» або ж «непідприємницькі організації», який застосовується у Цивільному кодексі України. Міністерством юстиції України за участі представників громадськості на заміну чинному Закону України «Про об'єднання громадян» підготовлено проект Закону «Про громадські організації», прийняття якого дозволило

б вирішити значну частину актуальних проблем регулювання статусу та функціонування неурядових організацій. Внесення даного проекту на розгляд до Верховної Ради поки що гальмується окремими непрофільними міністерствами, представники яких не в повній мірі розуміють суть та призначення даного нормативно-правового акта.

Не заперечуємо актуальність правового регулювання відкритості і прозорості влади, але викликає значний сумнів потреба прийняття окремого **закону про прозорість і відкритість**, проект якого уже понад два роки розроблявся Міністерством юстиції України⁴¹⁵. Питання прозорості і відкритості влади доцільно вирішити у законі про доступ до публічної інформації (щодо обов'язку влади оприлюднювати інформацію про свою діяльність), інші питання участі громадськості – шляхом удосконалення чинного законодавства (наприклад, внесенням змін до законів про звернення громадян, про нормативно-правові акти, про місцеве самоврядування, інших статусних законів). Такий підхід забезпечив би системний розвиток законодавства.

27 лютого 2008 року Кабінет Міністрів України затвердив **План заходів**⁴¹⁶, спрямованих на реалізацію пріоритетів діяльності Уряду у 2008 році. Одним з таких заходів є розроблення **Концепції проекту Закону України «Про доступ до інформації»**; відповідальним виконавцем визначено Міністерство юстиції України, а кінцевим строком виконання – грудень 2008 року. Міністерство юстиції України розробило проект Концепції, який було схвалено Урядом 23 липня 2008 року⁴¹⁷.

Пріоритети діяльності Міністерств та центральних органів виконавчої влади

На жаль, у пріоритетах міністерств та центральних органів виконавчої влади прямо не вказано на необхідність вжиття заходів для забезпечення прозорості влади чи доступу до публічної інформації –

⁴¹⁵ У теперішній редакції – під назвою Закон «Про участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення та її доступ до інформації, що знаходиться у володінні органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування».

⁴¹⁶ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів, спрямованих на реалізацію пріоритетів діяльності Кабінету Міністрів України у 2008 році» від 27.02.2008 № 383-р.

⁴¹⁷ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про доступ до інформації» від 23.07.2008 № 990-р.

містяться лише окремі положення щодо подолання корупції, забезпечення свободи слова та незалежності ЗМІ. Найбільш близькими до аналізованої проблематики є пріоритети Міністерства юстиції України.

Так, серед пріоритетів у роботі Міністерства юстиції України на 2008 рік є створення правових засад запобігання та протидії корупції. Однією з таких правових засад є законопроект про доступ до публічної інформації, необхідність підготовки якого передбачено Концепцією подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності»⁴¹⁸. Хоча у затвердженому Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2008 року № 657-р плані заходів щодо реалізації цієї Концепції на період до 2010 року про підготовку цього законопроекту не згадано.

26 березня 2008 року Кабінет Міністрів України затвердив орієнтовний план законопроектних робіт на 2008 рік⁴¹⁹, відповідно до якого передбачено у 2008 році розроблення таких законопроектів у сфері доступу до інформації:

1) проект Закону України «Про комерційну таємницю» (відповідальний орган – Міністерство освіти і науки України, кінцевий термін виконання – червень 2008 р.);

2) проект Закону України «Про захист персональних даних» (відповідальний орган – Міністерство юстиції України, кінцевий термін виконання – червень 2008 р.).

Незважаючи на те, що пріоритети і зобов'язання задекларовані у Коаліційній угоді, Програмі діяльності Уряду, вони не знайшли своє пряме відображення у пріоритетах Міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а також в орієнтовному плані законопроектних робіт на 2008 рік. Це свідчить, передусім, про несистемність дій і непослідовність діяльності самого Уряду і його членів.

Експертна доповідь «Україна в 2007 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку»

П. 1.2.2. «Напрями реформування системи державного управління» Експертної доповіді передбачає, що концептуальну основу де-

⁴¹⁸ Указ Президента України «Про схвалення Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» від 11.09.2006 № 742.

⁴¹⁹ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження орієнтовного плану законопроектних робіт на 2008 рік» від 26.03.2008 № 534-р.

мократичного врядування становлять принципи: участі народу; транспарентності і відповідальності або підзвітності урядів. Одним з основних завдань реформи є гарантування підконтрольності публічної адміністрації політичній владі та суспільству, яке може бути досягнуто, зокрема, шляхом залучення громадськості до участі в управлінні публічними справами та контролю за функціонуванням публічної адміністрації.

Відкритість влади, її готовність до постійного діалогу з громадянами, залучення громадян до підготовки рішень і контролю за їх виконанням є важливою передумовою успішності всього процесу реформування. Демократичні стандарти урядування передбачають, що для ефективного контролю за органами влади громадянам необхідно мати постійний доступ до інформації про діяльність органів влади та місцевого самоврядування в режимі реального часу.

Експертна доповідь декларує доступ до публічної інформації як невід'ємний принцип демократичного урядування. На жаль, експертна доповідь ще досі залишається на рівні неофіційного документа, незважаючи на функціонування давно сформованого Парламенту і Уряду України.

4.2. НОРМОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ ТА ЗАКОНОДАВЧІ ІНІЦІАТИВИ

2007–2008 роки не позначилися значними змінами системного характеру у сфері розвитку громадянського суспільства, проте було прийнято ряд нормативно-правових актів, внесено на розгляд Парламенту ряд законопроектів, які стосуються залучення громадськості до розроблення нормативно-правових актів, її участі у консультативно-дорадчих органах тощо. До таких актів відносяться:

1) **Указ Президента України № 1238 від 19.12.2007⁴²⁰**, яким передбачено створення національної ради з питань благодійництва «Зігрій любов'ю дитину», причому залучення громадських організацій та інших організацій громадянського суспільства до тимчасових робочих груп та експертних груп цього органу є обов'язковим. Наступним Указом Президента України № 61 від 29.01.2008. Затверджено персональний склад цього консультативно-дорадчого органу, до якого з 34 членів Національної ради увійшов лише 1 представ-

⁴²⁰ Указ Президента України «Про національну раду з питань благодійництва «Зігрій любов'ю дитину» від 19.12.2007 № 1238.

ник організацій громадянського суспільства – Віктор Пінчук від благодійного фонду «Сучасне мистецтво в Україні»;

2) **Указ Президента України № 1294 від 27.12.2007⁴²¹**, відповідно до якого: всеукраїнським громадським правозахисним організаціям було надано можливість подавати пропозиції щодо персонального складу Національної конституційної ради, який затверджує Президент України; Рада систематично інформує громадськість про свою діяльність і пропозиції. Пропозиції мають бути винесені на відкриті громадські обговорення, а до публікацій та висвітлення діяльності Ради у ЗМІ обов'язково залучаються представники громадськості; на засідання та інші заходи Ради можуть запрошуватись представники інших громадських організацій, окрім правозахисних. Указом Президента України № 139 від 18.02.2008. Затверджено склад Національної конституційної ради у кількості 97 осіб, до яких включено представників шести організацій громадянського суспільства;

3) **Указ Президента України № 80 від 01.02.2008⁴²²**, відповідно до якого, зокрема, Міністерство юстиції визначено як орган, відповідальний за забезпечення посилення розвитку громадянського суспільства, запобігання корупції, зокрема завдяки антикорупційній експертизі проектів нормативних актів; передбачено формування єдиного державного реєстру фізичних та юридичних осіб, притягнутих до адміністративної та кримінальної відповідальності за корупційні дії;

4) **Указ Президента України № 109 від 07.02.2008⁴²³**. Крім іншого, Указ передбачає окремі заходи щодо недопущення неоднозначних, неповних, необґрунтованих або несвоєчасних відповідей на звернення громадян, а також безпідставної передачі звернень на розгляд інших органів. Кабінету Міністрів доручено розробити законопроекти щодо реалізації права на звернення, в т. ч. через мережу Інтернет, та єдиний загальнодержавний класифікатор звернень, методичку оцінки роботи зі зверненнями громадян, а також запровадити до 01.01.2009 єдину комп'ютерну систему обліку звернень громадян в органах виконавчої влади і місцевого самоврядування. На доповнення до цього Указу цього ж дня Президент

⁴²¹ Указ Президента України «Про Національну конституційну раду» від 27.12.2007 № 1294.

⁴²² Указ Президента України «Про деякі заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної антикорупційної політики» від 01.02.2008 № 80.

⁴²³ Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» від 07.02.2008 № 109.

видав Указ № 110 «Про притягнення посадових осіб до відповідальності за незадовільний стан роботи зі зверненнями громадян», яким визнано незадовільною роботу із зверненнями громадян окремих місцевих державних адміністрацій та Ради Міністрів АРК, а також оголошено догану головам деяких місцевих державних адміністрацій;

5) **Постанова Кабінету Міністрів України № 54 від 13.02.2008⁴²⁴**, якою поновлено діяльність Ради підприємців як постійно діючого консультативно-дорадчого органу при Кабінеті Міністрів України з метою забезпечення прозорої взаємодії органів виконавчої влади і суб'єктів господарювання, участі в розробці, експертизі і моніторингу впливу програм і заходів державної регуляторної політики, а також допомоги громадським радам при органах виконавчої влади;

6) **Постанова Кабінету Міністрів України № 386 від 10.10.2008** «Про затвердження Завдань Національної програми інформатизації на 2009–2011 роки». Постанову було ухвалено на виконання Законів України «Про Національну програму інформатизації», «Про Концепцію Національної програми інформатизації».

Постанова передбачає створення низки інформаційно-телекомунікаційних систем різних органів влади та науково-інформаційних баз; серед них – банк даних стандартизованих науково-технічних термінів, інфраструктура системи електронного цифрового підпису, система моніторингу веб-сайтів органів державної влади, реєстр національних електронних інформаційних ресурсів, інформаційно-аналітичні системи Верховної Ради України, Секретаріату Президента України, Апарату Ради національної безпеки й оборони України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, автоматизована інформаційно-телекомунікаційна система Державного реєстру виборців, інформаційні, довідкові, пошукові та інформаційно-аналітичні системи центральних органів виконавчої влади, розвиток єдиного веб-порталу органів виконавчої влади, впровадження елементів електронного урядування. Окрім того, планується створення підсистеми «Концентрація» інформаційно-аналітичної системи Антимонопольного комітету, до якої, можливо, потраплять дані і про концентрацію медіа-власності; системи ведення Національного каталогу музейних фондів та експонатів, бази даних культурних цінностей з доступом через Інтернет, організація віртуальних експозицій музейних зібрань;

⁴²⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Ради підприємців при Кабінеті Міністрів України» від 13.02.2008 № 54.

7) **Розпорядження Кабінету Міністрів України № 319-р від 22.02.2008⁴²⁵**, яким, окрім іншого, передбачено підтримку діяльності громадських колегій, громадських приймалень, а також уповноважених з питань захисту прав підприємців в органах виконавчої влади і місцевого самоврядування; обов'язкове проведення публічних обговорень проектів регуляторних актів.

На розгляд Верховної Ради України було внесено такі законопроекти:

1) **проект Закону України «Про Кабінет Міністрів України»** (№ 1312 від 10.01.2008, суб'єкт законодавчої ініціативи – Президент України), який у сфері взаємодії з громадськістю передбачає лише обов'язок Уряду розглядати пропозиції громадських організацій, що належать до компетенції Кабінету Міністрів України. До того ж замість порядку участі громадськості у консультативних та інших органах КМУ передбачається лише залучення окремих науковців та фахівців. Задеклароване в пояснювальній записці впровадження європейських принципів у діяльність уряду не підтверджує навіть положень чинного Регламенту КМУ щодо взаємодії влади з громадськістю;

2) **проект закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо оприлюднення актів органів судової гілки влади»** (законопроект № 1147 від 10.12.2007, суб'єкт законодавчої ініціативи – н. д. А. Портнов, фракція БЮТ). Цим законом вносяться зміни, зокрема до Закону України «Про судоустрій України», якими передбачається, що постанови президії та постанови пленуму вищого спеціалізованого суду розміщуються в електронному вигляді на офіційному веб-сайті цього суду протягом п'яти днів з дня їх прийняття. Постанови Президії та Пленуму Верховного Суду України, рішення з'їзду суддів України, рішення Ради суддів України розміщуються на сайті та публікуються в офіційному друкованому органі Верховного Суду України протягом п'яти днів з дня їх прийняття;

3) **проект Закону України «Про внесення змін до закону України «Про закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти»** (щодо приведення системи державних закупівель України у відповідність до міжнародних стандартів)» (№ 1011-15 від 10.01.2008 р., суб'єкт законодавчої ініціативи – Президент України). Законо-

⁴²⁵ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Плану заходів з виконання у 2008 році Національної програми сприяння розвитку малого підприємництва в Україні» від 22.02.2008 № 319-р.

проект передбачає значне розширення вимог щодо обов'язкового інформування учасників процедур закупівель і громадськості, зокрема – щодо кваліфікаційних вимог.

4) **проект Закону України «Про внесення змін та доповнень до деяких законів України щодо інформування керівниками правоохоронних органів громадськості про стан законності та заходи щодо її зміцнення»** (№ 1148 від 28.01.2008, суб'єкти законодавчої ініціативи – народні депутати Олійник С. В., Грицак В. М.), який зобов'язує прокурорів та керівників управлінь МВС принаймні двічі на рік інформувати територіальну громаду про результати діяльності та стан боротьби зі злочинністю на відкритій сесії місцевої ради, на яку обов'язково запрошуються представники засобів масової інформації;

5) **проект Закону України «Про захист персональних даних»** (№ 2273 від 25.03.2008, суб'єкти законодавчої ініціативи – народні депутати Литвин В., Шевчук О., Полохало В., Самойлик К.), який, на думку авторів, вирішить проблему захисту персональних даних відповідно до європейських стандартів. Автори підтверджують, що щойно внесений законопроект є удосконаленим варіантом раніше прийнятого Верховною Радою і тричі ветоованого Президентом України законопроекту;

6) **проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо відповідальності за незаконне поводження із спеціальними технічними засобами негласного отримання інформації»** (№ 3358 від 12.11.2008, суб'єкт законодавчої ініціативи – Кабінет Міністрів України). Законопроектом передбачається доповнення статті Кримінального кодексу України «Контрабанда» положенням, яке би встановило відповідальність за контрабанду спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації, а також доповнення статті 359 положенням про відповідальність за незаконне виготовлення, придбання, збут чи зберігання з метою використання інформації.

В цілому діяльність влади у сфері нормотворчості щодо забезпечення участі громадськості у формуванні і реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення, можна визнати задовільною, хоча ще рано говорити про ефективність реалізації прийнятих нормативно-правових актів на практиці. Натомість, потрібно зауважити, що влада не поспішає реалізовувати зобов'язання щодо системних перетворень у сфері вдосконалення законодавства для третього сектора, оскільки, вочевидь, розвиток громадянського

суспільства не є першочерговим завданням для влади. Як позитивний момент, потрібно відзначити високу відкритість Уряду щодо залучення широких кіл громадськості до обговорення проекту Програми його діяльності, а також врахування Урядом значної кількості зауважень і пропозицій громадськості до цього документа.

4.3. ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

Реформування законодавства про доступ до публічної інформації

2007 рік можна визнати роком активної законотворчої роботи Міністерства юстиції України у сфері доступу до інформації. Так, протягом цього періоду у Міністерстві юстиції тривала робота з доопрацювання двох законопроектів: проекту Закону «Про участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення та її доступ до інформації, що знаходиться у володінні органів державної влади, органів місцевого самоврядування» (Департамент конституційного та адміністративного права) та проекту нової редакції Закону України «Про інформацію» (Департамент соціального, трудового та гуманітарного законодавства). Робота з підготовки обох законопроектів не дійшла до логічного завершення. Перший законопроект трансформувався частково у проект пропозиції щодо внесення змін до чинних законів України, проте і він залишився на рівні пропозицій. Розроблення проекту нової редакції Закону «Про інформацію» було визнано недоцільним.

2008 рік ознаменувався значними зрушеннями і досягненнями законотворчої діяльності у сфері доступу до інформації.

Концепція проекту та проект Закону України «Про доступ до інформації» Міністерства юстиції України

Активністю у цьому напрямі відзначилася діяльність Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права, комітет з реформи публічної адміністрації якої на своєму засіданні 21 січня 2008 року ухвалив рішення рекомендувати Міністерству юстиції розробити у рамках робочої групи із залученням громадськості спеціальний проект Закону України «Про доступ до публічної інформації» на основі існуючих напрацювань у цій сфері

(двох законопроектів Мін'юсту, законопроекту Держкомтелерадіо, законопроекту Харківської правозахисної групи, законопроекту Центру політико-правових реформ).

Невдовзі після цього (у лютому) Міністерство юстиції України прийняло рішення та запросило до участі у робочій групі з підготовки законопроекту про доступ до публічної інформації зацікавлених представників громадськості та відповідних органів влади. Крім того, у цьому ж місяці Міністерство юстиції розробило **проект Концепції проекту Закону України «Про доступ до публічної інформації»**, який був розісланий для схвалення до органів влади та виставлений на громадське обговорення. У Концепції визначено, що зазначений законопроект має бути розроблений та внесений на розгляд Кабінету Міністрів України до 1 грудня 2008 року.

14 березня 2008 року Наказом Міністерства юстиції створено і затверджено склад робочої групи з підготовки проекту Закону України «Про доступ до публічної інформації». Наказом робочій групі доручалося:

- до 20 березня 2008 року доопрацювати проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про доступ до публічної інформації» з урахуванням пропозицій та зауважень заінтересованих центральних органів виконавчої влади;
- до 31 березня 2008 року подати проект розпорядження Кабінету Міністрів України Міністрові юстиції для внесення до Кабінету Міністрів України;
- до 1 травня 2008 року розробити проект Закону;
- до 1 липня 2008 року узгодити проект Закону із заінтересованими центральними органами виконавчої влади;
- до 24 листопада подати проект Закону Міністрові юстиції України для внесення до Кабінету Міністрів України.

Робоча група була затверджена у складі 50 чоловік, до якої, зокрема, увійшли експерти Центру політико-правових реформ.

Центр політико-правових реформ здійснював експертну оцінку даного проекту, який було виставлено для обговорення на веб-сайті Міністерства юстиції України. Зокрема, у коментарі до законопроекту зазначалося, що:

«Центр політико-правових реформ підтримує Міністерство юстиції України щодо змісту даної Концепції, необхідність розроблення якої очевидно викликана вимогою Регламенту Кабінету

Міністрів України про те, що розробленню законопроекту має передувати підготовка і схвалення його концепції. Разом з тим, Центр вважає за необхідне висловити кілька коментарів та зауважень до неї:

1) видається доцільним визначити у Концепції термін «публічна інформація»;

2) Концепція чітко визначає мету і завдання Закону, проте не чітко – предмет правового регулювання. Зокрема, «право кожного» на доступ до інформації передбачає «право людини», залишаючи поза увагою права юридичних осіб;

3) у Концепції наведено неповний перелік розпорядників інформації. Зокрема, нічого не сказано про юридичні особи, які виконують делеговані функції держави. Очевидно, потрібно витлумачити також і термін «суб'єкти владних повноважень»;

4) потребує чіткішого визначення правил статус «незалежного спеціального органу», створення якого передбачено Концепцією. Але, оскільки це питання є достатньо дискусійним, то воно може бути вирішене безпосередньо під час розроблення самого законопроекту в рамках діяльності робочої групи;

5) необхідно розширити мінімальний перелік інформації, яку органи влади повинні оприлюднювати, а також визначити чіткий порядок, форми і способи оприлюднення такої інформації;

6) як аргумент на користь необхідності розроблення законопроекту можна згадати схвалену Указом Президента від 11 вересня 2006 року № 742 Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності», яка серед заходів, що необхідно здійснити з метою розв'язання проблеми забезпечення доброчесності в органах виконавчої влади, визначає «прийняття закону про доступ до інформації про діяльність органів державної влади, в якому має бути визначено перелік інформації, що не може бути віднесена органами державної влади до категорії інформації з обмеженим доступом». До того ж, у Концепції зазначено, що створення ефективного механізму доступу громадян до інформації про діяльність органів державної влади та їх посадових осіб є важливим чинником протидії корупції.

Загалом потрібно розуміти, що на обговорення виноситься концептуальний документ, в якому передбачаються напрями і оптимальні шляхи вирішення проблеми забезпечення доступу до публічної інформації в Україні, тому тут неможливо врахувати і передбачити усі чіткі механізми вирішення цієї проблеми. Тому усі

дискусійні та інші питання можна буде вирішити безпосередньо під час розроблення самого законопроекту.

Розроблена Міністерством юстиції України Концепція проекту Закону України «Про доступ до публічної інформації» заслуговує однозначної підтримки. Концепція містить ряд несуттєвих недоліків (відсутнє визначення «публічна інформація», наведено неповний перелік розпорядників інформації, нечітко визначено правовий статус «незалежного спеціального органу», звуження мінімального для оприлюднення органами влади переліку інформації тощо). Проте багато з цих питань є дискусійними, тому їх можна вирішити безпосередньо під час розроблення законопроекту. В цілому Концепція пропонує оптимальний спосіб вдосконалення правового регулювання у сфері доступу до публічної інформації, тому її потрібно рекомендувати для якнайшвидшого внесення на розгляд і схвалення Кабінету Міністрів України з метою розпочинання фахової діяльності робочої групи з підготовки законопроекту.»

Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням від 23 липня 2008 року схвалив проект Концепції проекту Закону України «Про доступ до інформації»⁴²⁶. Вітаючи дане рішення Кабінету Міністрів України, потрібно зауважити, що схвалений ним документ відрізняється від перших редакцій Концепції, якими передбачалася розробка закону про доступ саме до публічної інформації – інформації суб'єктів владних повноважень та суспільно значущої інформації, – а не будь-якої інформації. Відомо, що на такій редакції (на відсутності терміну «публічна») наполягали представники Служби безпеки України. Тобто, за логікою останніх, законопроект про доступ до інформації повинен регулювати також і доступ органів влади до інформації, яка знаходиться у приватних осіб, що є неприпустимим і порушує саму природу, сутність і зміст права кожного на доступ до інформації. Окрім того, з тексту Концепції вилучено інші важливі гарантії доступу до інформації, зокрема створення незалежного органу, відповідального за реалізацію вказаного права. Поряд з цим слід визнати, що Концепція спрямована на створення нових ефективних правових механізмів реалізації права кожного на доступ до інформації, а відсутність у ній згаданих вище положень не позбавляє можливості виправити ці недоліки авторами законопроекту безпосередньо під час його написання.

⁴²⁶ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про доступ до інформації» від 23.07.2008 №990-р.

У жовтні 2008 року Міністерство юстиції України розробило **законопроект про доступ до інформації**, в експертному висновку Центру політико-правових реформ на який зазначалося:

«Центр політико-правових реформ підтримує ініціативу та діяльність Міністерства юстиції України щодо розроблення проекту Закону України «Про доступ до інформації», що викликано систематичним і грубим порушенням права на доступ до інформації та вимогами міжнародних стандартів у цій сфері. Не відкидаючи актуальності проблематики, мети та завдань, які ставить перед собою законопроект, разом з тим вважаємо, що він не повною мірою вирішує проблему реалізації права на доступ до інформації, оскільки містить ряд концептуальних та змістовних недоліків.

1) Законопроект спрямований на врегулювання відносин доступу «усіх» до «будь-якої» інформації, що не відображає змісту права на доступ до інформації, гарантованого міжнародними нормами і Конституцією України, де мова йде про право «кожного». «Кожний» охоплює, перш за все, фізичну особу, а також юридичну особу, виходячи з практики Європейського суду з прав людини. Закон про доступ до інформації повинен регулювати порядок і процедуру реалізації права фізичної та юридичної особи на доступ до інформації, а аж ніяк не суб'єктів владних повноважень, які мають право звертатися за інформацією лише у спосіб і в межах реалізації своїх повноважень, визначених законом. Приватні і публічні особи не можуть бути прирівняними у реалізації своїх прав і обов'язків, у тому числі у сфері доступу до інформації.

Так, стаття 2 законопроекту, яка до запитувачів (суб'єктів запиту на інформацію) відносить і суб'єктів владних повноважень, прямо суперечить статті 1, яка визначає, що «Закон визначає межі та способи державного регулювання відносин щодо забезпечення реалізації **права кожного** на доступ до інформації...»

2) Виходячи із змісту частини третьої статті 2, яка відносить до розпорядників інформації суб'єктів владних повноважень та деяких суб'єктів господарювання, законопроект має на меті врегулювати доступ саме до **публічної** (а не будь-якої) **інформації**, тобто тієї, якою володіють суб'єкти владних повноважень і приватні структури, які володіють суспільно значущою інформацією. Доступ саме до цієї інформації найчастіше обмежується, чим порушується право на доступ до інформації. Тому принципово важливим є встановлення у Законі гарантій реалізації права кожного на доступ саме до

публічної інформації із зміною назви законопроекту у цій частині, для того щоб уникнути колізій і неправильного розуміння, застосування норм на практиці, а саме:

- запитувачі – фізичні і юридичні особи, які звертаються за публічною інформацією до суб'єктів владних повноважень...;

- розпорядники – суб'єкти владних повноважень... які володіють публічною інформацією і розпоряджаються нею виключно від імені та в інтересах громадськості.

Виходячи з цього, суб'єкти владних повноважень не можуть звертатися за інформацією за цим Законом **взагалі**. Вони можуть звертатися за інформацією до будь-кого (і суб'єктів владних повноважень, і приватних структур тощо) лише на підставі і у спосіб, визначений законом (спеціальним, який визначає їхній правовий статус) і виключно у межах здійснення ними своїх повноважень.

3) Вважаємо недоцільним у статті 4 законопроекту «Гарантії права на доступ до інформації» прописувати і обмеження цього права, а саме вважаємо недоречною частину третю, що визначає, які документи не підлягають обов'язковому наданню для ознайомлення за запитами. Доцільно частину третю статті 4 вилучити, а окремою статтею визначити, що таке «службова таємниця», критерії віднесення її до такої та види службової таємниці.

4) Викликають зауваження норми статті 13 законопроекту, зокрема щодо форми та строків розгляду запитів на інформацію. Так, частина перша статті 13 містить обмеження щодо форми запиту: усна, письмова та форма електронного документа. Якщо виходити із визначення «електронний документ», що міститься у Законі України «Про електронні документи та електронний документообіг», то виходить, що просте звернення електронною поштою не буде вважатися запитом на інформацію. Недоцільно створювати такі обмеження, а треба передбачити, що «запити можуть бути подані в усній, письмовій чи іншій формі, зокрема поштою, факсом, телефоном, електронною поштою чи в інший спосіб на вибір запитувача».

Частина 7 цієї ж статті визначає, що розпорядник інформації зобов'язаний протягом 7 робочих днів звернутися до запитувача для уточнення запиту, якщо із його змісту не зрозуміло, яка саме інформація необхідна запитувачу. 7 днів – це надто тривалий термін, із закінченням якого інформація для запитувача може стати неактуальною. Окрім того, частина перша статті 15 говорить,

що строк вивчення запиту на предмет можливості його задоволення не повинен перевищувати 5 робочих днів.

5) У законопроекті встановлені надто довгі строки для розгляду та задоволення запитів на інформацію.

6) Спірною є підстава відмови у задоволенні запиту на інформацію, визначена у п. 3 частини другої статті 18 законопроекту, а саме: не зазначено прізвище, ім'я, по батькові, поштова адреса тощо. Запит повинен бути задоволений, якщо є зворотна адреса чи будь-які координати запитувача.

7) Стаття 29 «Плата за надання інформації за запитом» законопроекту вимагає суттєвого доопрацювання. Інформація має надаватися безкоштовно. Запитувач повинен покривати лише фактичні витрати на копіювання та друк, і то лише у випадку значної кількості сторінок (наприклад, 50 і більше сторінок), причому не підлягає оплаті надання особі інформації про себе та надання інформації, що становить суспільний інтерес.

8) Обмеженням права на доступ до інформації можна вважати норму статті 22 законопроекту, яка передбачає, що запит вважається задоволеним, якщо запитувана інформація є загальнодоступною або її одержання можливе безперешкодно з альтернативних джерел і в коротші строки, про що запитувача було поінформовано.

9) Викликає значний сумнів та заперечення створення органу оскарження порушення права на доступ до інформації – Інспекції із захисту права на доступ до інформації як органу виконавчої влади, діяльність якого буде малоефективною і, ймовірно, необ'єктивною. Також незрозуміло із статті 25 законопроекту, які важелі впливу і притягнення до відповідальності винних буде ця Інспекція мати.

10) Стаття 30-1 «Доступ до службової таємниці», якою пропонується доповнити Закон України «Про інформацію», викликає заперечення у частині видів інформації, яка відноситься до службової таємниці, а саме – «інформація, унаслідок розголошення якої можливе порушення конституційних прав і свобод фізичних і юридичних осіб» – надто оціночна норма. Окрім того, із змісту цієї ж статті випливає, що саме суб'єкт владних повноважень і на власний розсуд відносить інформацію до службової таємниці».

Протягом жовтня – грудня 2008 року звужений склад робочої групи Міністерства юстиції України (на відміну від складу, затвердженого Наказом Мін'юсту від 14.03.2008), до якої увійшли представники органів виконавчої влади та трьох громадських організацій, зокрема

Центру політико-правових реформ, працювали над текстом законопроекту про доступ до інформації. У грудні цього ж року, після громадського обговорення на веб-сайті Мін'юсту, законопроект було внесено на розгляд Уряду. Представники громадськості були позбавлені можливості публічного обговорення законопроекту під час круглого столу, який так і не був проведений. Недоступною також була остаточна редакція законопроекту, внесена на розгляд Уряду. **18 лютого 2009 року** Кабінет Міністрів України схвалив даний законопроект, проте його редакція і надалі залишається недоступною громадськості.

Проект Закону України «Про доступ до публічної інформації» № 2763

З червня 2008 року у Києві відбувся круглий стіл «Удосконалення законодавства про доступ до публічної інформації в Україні: сучасний стан та перспективи», організатором якого виступив Центр політико-правових реформ спільно з проектом «Сприяння активній участі громадян у протидії корупції в Україні «Гідна Україна». Метою круглого столу було обговорення сучасного стану забезпечення реалізації права на доступ до публічної інформації, проблем удосконалення правового регулювання у цій сфері та перспектив їх вирішення в Україні. Під час круглого столу було представлено результати дослідження «Стан інформаційної відкритості та прозорості органів влади», яке проводив Центр політико-правових реформ, та результати дослідження «Доступ до інформації: аналітичний звіт за результатами опитування журналістів», яке проводив проект «Гідна Україна». Також на заході увага була приділена обговоренню стану законопроектної роботи Міністерства юстиції України у сфері доступу до інформації та представленню проекту Закону України «Про доступ до публічної інформації», який був розроблений Центром політико-правових реформ та внесений на розгляд Верховної Ради України IV скликання 17 лютого 2006 року (№ 9124). В обговоренні взяли участь представники органів влади, громадських організацій, наукових установ. Найбільш дискусійним предметом обговорення круглого столу були питання визначення у законі про доступ до публічної інформації термінів «публічна інформація», «службова таємниця», визначення статусу спеціально уповноваженого органу з питань забезпечення доступу до інформації, строків розгляду інформаційних запитів, ста-

тусу журналістів як спеціальних суб'єктів подання інформаційних запитів.

Незалежно від діяльності Міністерства юстиції України з підготовки законопроекту про доступ до інформації, в рамках РГ проекту MSI «Гідна Україна» коаліція громадських організацій (Центр політико-правових реформ, Харківська правозахисна група, Інститут медіа-права, Асоціація медіа-юристів України, Інститут масової інформації, Українська асоціація видавців періодичної преси, Академія української преси, Незалежна медіа-профспілка) підготувала **проект Закону України «Про доступ до публічної інформації»**, який **11 липня 2008 року** народним депутатом України Андрієм Шевченком було внесено на розгляд Верховної Ради України (реєстраційний № 2763). За основу законопроекту взято законопроект про доступ до публічної інформації, розроблений РГ Центру політико-правових реформ та внесеного 17.02.2006 на розгляд Верховної Ради України IV скликання народним депутатом України Т. Стецьківим (реєстраційний № 9124).

Метою законопроекту є забезпечення прозорості і відкритості суб'єктів владних повноважень та створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації шляхом: визначення режиму доступу до неї, а саме – виключних підстав обмеження доступу до інформації, встановленням відповідальності за відмову чи відстрочку у наданні інформації, встановленням для Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини додаткових гарантій в межах повноважень, визначених Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», для забезпечення реалізації права на доступ до інформації, встановленням максимально коротких строків для розгляду запитів на інформацію тощо.

Законопроект носить процедурний характер – передбачає процедуру здійснення права на доступ до інформації шляхом подання запитів на інформацію, а також виконання обов'язку розпорядниками інформації оприлюднювати інформацію про свою діяльність. Законопроект має на меті вирішити основне завдання – недопущення безпідставного і незаконного обмеження доступу до публічної інформації. На жаль, чинний Закон України «Про інформацію» фактично не відмежовує публічну інформацію від приватної. В старому законі конфіденційна інформація визначена як така, що може належати органам влади і може поширюватися за їх бажанням. А це є неприпустимо в умовах забезпечення прозорості дій влади і протидії

корупції. Влада має нарешті усвідомити свою підзвітність громадянам. Законопроект закладає дієві механізми контролю громадськості за владою, встановлює чіткі обов'язки влади щодо надання інформації про свою діяльність громадянам.

Проаналізувавши положення даного проекту, об'єктивно можна оцінити його переваги.

Законопроект про доступ до публічної інформації № 2763:

1) визначає, що до публічної інформації, окрім інформації органів влади, належить інформація, що становить суспільний інтерес, і визначає критерії віднесення її до такої;

2) чітко визначає, що конфіденційна інформація може належати фізичним та юридичними особам, окрім органів влади. Останні, у свою чергу, можуть володіти і розпоряджатися такою інформацією лише у межах своїх повноважень та в порядку і за згодою осіб, від яких вони її отримали;

3) закріплює обов'язок надавати інформацію з обмеженим доступом, яка становить суспільний інтерес;

4) вводить поняття «службова таємниця» як інформація з обмеженим доступом, визначає види цієї інформації та критерії віднесення її до такої;

5) встановлює максимально короткі строки розгляду запитів на інформацію (якнайшвидше, але не більше 5 робочих днів);

6) розширює форми подання інформаційного запиту: запити можуть бути подані в усній, письмовій чи іншій формі, зокрема поштою, факсом, телефоном, електронною поштою чи в інший спосіб на вибір запитувача;

7) встановлює, що за надання інформації плата не стягується;

8) передбачає гарантії захисту інформаторів («свистунів») – посадових та службових осіб суб'єктів владних повноважень, які, порушуючи свої обов'язки щодо розголошення інформації з обмеженим доступом, викривають факти неправомірної поведінки, корупційні діяння, які вчиняються вищими посадовими особами органів влади;

9) розширює коло суб'єктів, які зобов'язані надавати та оприлюднювати інформацію. Крім суб'єктів владних повноважень (органів державної влади, органів місцевого самоврядування тощо), це ще й посадові чи службові особи цих органів, юридичні особи незалежно від форми власності, які отримують бюджетні кошти і/або володіють суспільно значущою інформацією;

10) закріплює повноваження Уповноваженого з прав людини, який з цією метою у межах свого секретаріату та бюджету створює службовий підрозділ з контролю за здійсненням права на доступ до інформації;

11) закріплює право оскаржувати відповіді не по суті інформаційного запиту та обов'язок переадресовувати запит, направлений за неправильною адресою.

Таким чином, прийняття та належне виконання даного закону дасть можливість забезпечити реалізацію кожним громадянином його конституційного права на доступ до інформації. Закликаємо усіх, хто небайдуже ставиться до проблеми прозорості влади, підтримати законопроект, прийняття і реалізація якого сприятиме досягненню прозорості і відкритості влади, зробить її більш підконтрольною громадськості, а отже підвищить її ефективність.

Законопроект було обговорено у Києві, Львові та Харкові. Зокрема, **5 серпня 2008 року** в ІА «УНІАН» (м. Київ) відбулася **презентація проекту Закону України «Про доступ до публічної інформації»** за участю народного депутата України Андрія Шевченка, президента Асоціації медіа-юристів, секретаря Національної спілки журналістів України Тетяни Котюжинської та заступника Голови ЦППР Мар'яни Демкової. Учасники презентації розповіли про сутність законопроекту та необхідність його прийняття. Також на презентації мова йшла про організації, які підтримують або приймали участь у розробці даного законопроекту.

12 вересня 2008 року у Львівському національному університеті ім. І. Франка (м. Львів) відбувся **круглий стіл на тему «Правові гарантії реалізації права на доступ до інформації: стан та перспективи»**, організатором якого виступив Центр політико-правових реформ спільно з юридичним факультетом ЛНУ ім. І. Франка за підтримки проекту «Сприяння активній участі громадян у протидії корупції в Україні «Гідна Україна». Під час круглого столу учасники активно обговорювали актуальні проблеми забезпечення реалізації права на доступ до інформації в органах влади та новели проекту Закону України «Про доступ до публічної інформації», внесеного на розгляд Верховної Ради народним депутатом України Андрієм Шевченком 11 липня 2008 року (№ 2763). Також на круглому столі обговорювалися перспективи розгляду законопроекту Парламентом, проблеми інформаційної відкритості та прозорості органів влади, судової практика та проблеми забезпечення доступу до інформації для

журналістів, законотворча діяльність Міністерства юстиції у сфері доступу до інформації. В обговоренні взяли участь представники органів місцевого самоврядування Львова, громадських організацій, наукових установ та медіа. Найбільш дискусійним предметом обговорення круглого столу було питання встановлення відповідальності суб'єктів владних повноважень за відмову у наданні інформації.

1 жовтня 2008 року у Харківському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (м. Харків) відбувся **круглий стіл на тему «Правові гарантії реалізації права на доступ до інформації: стан та перспективи»**, організатором якого виступив Центр політико-правових реформ за підтримки проекту «Сприяння активній участі громадян у протидії корупції в Україні «Гідна Україна». Під час круглого столу учасники активно обговорювали актуальні проблеми забезпечення реалізації права на доступ до інформації в органах влади та новели проекту Закону України «Про доступ до публічної інформації». В обговоренні взяли участь представники органів місцевого самоврядування, громадських організацій, наукових установ та медіа. Дискусійними в обговоренні були питання визначення відповідальності суб'єктів владних повноважень за відмову у наданні інформації, ефективність інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у цій сфері, реалізація та захист прав журналістів тощо.

21 жовтня 2008 року в НАН України (м. Київ) відбувся **круглий стіл на тему «Обговорення проекту Закону України «Про доступ до публічної інформації»**, організатором якого виступив Центр політико-правових реформ за підтримки проекту MSI «Гідна Україна». Під час круглого столу обговорювався проект Закону України «Про доступ до публічної інформації». Були представлені основні положення законопроекту, його головні переваги у порівнянні з чинним законодавством про доступ до інформації. Окрема увага була приділена положенням законопроекту щодо врегулювання проблем забезпечення інформаційної відкритості та прозорості органів влади. Була представлена доповідь на тему «Спеціальні інституції, відповідальні за дотримання права на доступ до інформації: світовий досвід та пропозиції щодо законодавчого врегулювання в Україні». Також окремо була висвітлена діяльність Міністерства юстиції України у сфері розвитку законодавства про доступ до інформації та про зміст норм Концепції Закону України «Про доступ до інформації». В обговоренні взяли участь представники СБУ,

громадських організацій, наукових установ. Надалі залишаються дискусійними питання розмежування «публічної» та «приватної» інформації, визначення «службової таємниці», плати за надання інформації, ефективність інституту Уповноваженого з прав людини у сфері забезпечення доступу до інформації, а також співвідношення законопроекту із Законом України «Про інформацію».

Прийняття законопроекту у першому читанні заплановано на травень 2009 року.

Застосування грифів обмеження доступу до інформації

Кабінет Міністрів України та інші центральні органи виконавчої влади, на жаль, продовжують неправомірну практику застосування грифів обмеження доступу до інформації – «для службового користування». Так, у 2007 році було видано 51 акт з грифом «ДСК», з яких: 29 – акти Кабінету Міністрів України (14 – постанов, 15 – розпоряджень), 22 – акти інших центральних органів виконавчої влади. У 2008 році спостерігається тенденція до збільшення кількості виданих актів – видано 77 актів, з яких: 32 – акти Кабінету Міністрів України (16 – постанов, 16 – розпоряджень), 45 – акти інших центральних органів виконавчої влади (24 – накази СБУ).

Кабінет Міністрів України на своєму засіданні 19 березня 2008 року ухвалив **Розпорядження**⁴²⁷, розроблене Міністерством юстиції України, яким передбачив зняти грифи «не для друку» і «опублікуванню не підлягає» із 1301 постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, як такі, що «не передбачені законодавством України, а отже, їх застосування порушувало права громадян на доступ до публічної інформації, суперечило нормам Конституції України, Закону України «Про інформацію» та Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод». Разом з тим Розпорядженням пропонується з 286 із згаданих 1301 актів Кабінету Міністрів України зняти грифи «не для друку» та «опублікуванню не підлягає» та накласти на ці акти гриф обмеження доступу «для службового користування», який є також незаконним.

⁴²⁷ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про скасування обмеження доступу до деяких актів Кабінету Міністрів України, виданих у 1991–2005 роках» від 19.03.2008 № 490-р.

Не зважаючи на таку демократичну ініціативу Уряду щодо скасування доступу до деяких актів, у цей же день, 19 березня 2008 року, Кабінет Міністрів видає нове Розпорядження⁴²⁸ з грифом обмеження доступу «не для друку», яким скасовується Розпорядження Кабінету Міністрів України № 840-р від 17 листопада 2004 року з грифом «для службового користування».

Ініціатива Міністерства юстиції України, підтримана Урядом, щодо скасування незаконних грифів заслуговує на схвалення. Разом з тим Уряд повинен припинити практику застосування незаконного грифу «ДСК» та зупинити дію Постанови, що передбачає його застосування, як такої, що суперечить міжнародним стандартам доступу до інформації та статті 34 Конституції України. Крім того, потрібно вирішити питання щодо скасування обмеження доступу до понад 50 Указів Президента України, виданих протягом 2005 року, з незаконним грифом «не для друку».

Звернення до органів влади через Інтернет

7 лютого 2009 року Президент України своїм Указом⁴²⁹ зобов'язав Кабінет Міністрів України розробити та подати на розгляд Верховної Ради України законопроект про внесення змін до законодавчих актів щодо вдосконалення правового регулювання питань гарантування права громадян на звернення, поновлення порушених прав і свобод заявників, запровадження нових форм взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, фізичними і юридичними особами, в тому числі можливості реалізації громадянами права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування шляхом подання звернень із використанням мережі Інтернет.

29 лютого 2008 року відбулося засідання Національної комісії з утвердження свободи слова та розвитку інформаційної галузі при Президентові України, на якому члени Комісії ухвалили рекомендації щодо основних стандартів оприлюднення інформації на веб-сайтах органів державної влади та органів місцевого самоврядування у мережі Інтернет. Окрім іншого, у рекомендаціях сказано, що веб-

⁴²⁸ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.03.2008 № 500-р.

⁴²⁹ Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» від 07.02.2009 № 109.

сайт повинен передбачати можливість звернутися із запитом до органу влади через електронну пошту або безпосередньо на веб-сайті.

Рекомендації Національної комісії заслуговують на однозначну підтримку і стимулюватимуть органи влади до рішучих кроків до впровадження у свою діяльність технологій електронного урядування. Однак потрібно сказати, що на сьогодні існує певна нормативно-правова база у цій сфері. Так, порядок оприлюднення інформації про діяльність органів виконавчої влади через мережу Інтернет визначений у постанові Кабінету Міністрів № 3/2002 від 04.01.2002, значна кількість вимог якої ігнорується.

4.4. СВОБОДА СЛОВА ТА НЕЗАЛЕЖНІСТЬ ЗМІ

Підсумовуючи діяльність органів державної влади у сфері свободи слова, регулювання діяльності ЗМІ, можна відмітити активну нормотворчу діяльність у 2007–2008 роках.

Телебачення і радіомовлення

15 березня 2007 року спільним рішенням Голови парламентського Комітету з питань свободи слова та інформації Андрія Шевченка, Голови Національної комісії з утвердження свободи слова при Президентові України Тараса Петріва, Голови Національної ради з питань телебачення і радіомовлення Віталія Шевченка та Голови Державного комітету телебачення та радіомовлення України Анатолія Мураховського було підписано **Декларацію про запровадження суспільного мовлення в Україні**, на виконання якої було створено робочу групу з розробки цілісної концепції суспільного мовлення.

У процесі реформування системи телерадіомовлення вийшов **Указ Президента України «Про заходи щодо створення системи Суспільного телебачення і радіомовлення України» № 148 від 21.02.2008**, який піднімає питання доцільності існування Національної телекомпанії України та Національної радіокомпанії України за умови створення системи Суспільного телебачення і радіомовлення України, а також передбачає розробку та прийняття Радою національної безпеки і оборони концепції створення системи Суспільного телебачення і радіомовлення України. Передбачено удосконалення існуючого законодавства в даній сфері.

З метою підтримки національного кіновиробника Президент України видав Указ **«Про заходи щодо сприяння розвитку національної кінематографії» № 868 від 13.09.2007**, відповідно до якого Кабінет Міністрів має підготувати проект Закону України **«Про Загальнодержавну програму розвитку національної кіноіндустрії на 2008–2012 роки»**, передбачити в проекті Закону України **«Про Державний бюджет України на 2008 рік»** збільшення асигнувань на потреби кіновиробництва, розробити єдиний порядок кінообслуговування населення. Також в указі мова йде про прийняття ряду законів щодо фінансового забезпечення розвитку галузі.

Важливим позитивним кроком стало прийняття Верховною Радою України Закону **«Про ратифікацію Європейської конвенції про транскордонне телебачення» від 17.12.2008**. Дана конвенція була підписана від імені України 14 червня 1996 р. Крім того, за період приєднання України до конвенції набув чинності Протокол про внесення змін до конвенції, який був укладений 9 вересня 1998 р. В основу як конвенції, так і протоколу покладено принципи свободи слова та інформації, а також незалежності виробників телевізійної продукції. Метою конвенції є сприяння транскордонній трансляції та ретрансляції, які відповідають вимогам щодо поваги людської гідності та дотримання основних прав людини у країнах – членах Ради Європи, надання широкого вибору телепередач для населення. Конвенція містить 6 принципів-рекомендацій щодо включення в національне законодавство: норм, що гарантуватимуть доступ широкого загалу до інформації про ЗМІ; положень про обмін інформацією щодо прозорості діяльності ЗМІ між дотичними органами держави та подібними органами в інших державах; норм щодо надання інформації при видачі організаціям-мовникам ліцензій на мовлення; положень про надання інформації після одержання мовником ліцензії на мовлення; положень про порядок діяльності органів чи служб, які відповідають за забезпечення прозорості в наданні послуг мовлення; конкретних засобів, які зможуть забезпечити прозорість діяльності ЗМІ. Перед Україною стоїть задача приведення у відповідність національне законодавство до норм Конвенції, але відповідна задача є досить важкою, враховуючи те, що змін потребують норми різних національних законів. Як приклад розглянемо законопроект **«Про внесення змін до деяких законів України про забезпечення прозорості відносин власності стосовно ЗМІ»**, який пропонує внести зміни до чотирьох діючих законів: **«Про друковані ЗМІ»**, **«Про інформаційні агентства»**, **«Про телеба-**

чення і радіомовлення», «Про Національну раду України телебачення і радіомовлення». Такий закон більше нагадує «залатування дірок», в першу чергу через те, що імплементація відповідних законів належить різним установам, тому доцільніше було б прийняти окремий закон про прозорість відносин власності у сфері ЗМІ. Такий приклад доводить необхідність поетапного прийняття якісно нових законів у певній сфері, а в подальшому ратифікації міжнародних документів.

За останні два роки у Верховній Раді було розглянуто ряд законопроектів щодо змін до Закону про телерадіомовлення. Зокрема, народним депутатом України В. В. Колесніченком був внесений **Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про телебачення та радіомовлення» (щодо використання мов)»** (№ 1075 від 29.11.2007, яким запропоновано встановити різне правове регулювання використання мов загальнонаціональними телерадіоорганізаціями та регіональними і місцевими телерадіоорганізаціями в їх інформаційній діяльності. Проект закону закріплює частку ефірного часу, коли мовлення ведеться державною мовою, на рівні 50 відсотків добового мовлення. Крім того, законопроектом пропонувалося визначити, що програми, мова оригіналу (або дублювання) яких не є українською, транслюються за умови накладення субтитрів або звукового дублювання державною мовою. Частка ефірного часу, коли транслюються програми (передачі) дубльовані або з субтитрами, не може становити більше 50 відсотків добового мовлення. Законопроектом пропонується виключити з ліцензій регіональних та місцевих телерадіоорганізацій пункт про мову ведення передач і, крім того, визначити, що для них не встановлюється обов'язкова частка ефірного часу, коли мовлення ведеться українською мовою. Також проектом Закону визначається, що конкурсні умови на отримання ліцензії на мовлення не можуть включати умови щодо мов та порядку їх використання в інформаційній діяльності телерадіоорганізацій.

З цього приводу було винесено **Рішення Конституційного Суду України по справі про розповсюдження іноземних фільмів від 20.12.2007**. Рішення стосувалося тлумачення частини другої статті 14 Закону України «Про кінематографію» щодо неоднозначності і невизначеності порядку розповсюдження і демонстрування іноземних фільмів в Україні. Враховуючи практику видання державних посвідчень на право розповсюдження і демонстрування іноземних фільмів, які не дубльовані, не озвучені і не субтитровані державною мовою, Суд постановив, що іноземні фільми не підлягають розпов-

слюдженню та демонструванню в Україні, якщо вони не дубльовані або не озвучені чи не субтитровані державною мовою, а центральний орган виконавчої влади у галузі кінематографії не має права надавати суб'єктам кінематографії право на розповсюдження і демонстрування таких фільмів та видавати відповідне державне посвідчення.

17 березня 2008 року народним депутатом України О. О. Зарубінським був внесений ще один **проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про телебачення та радіомовлення» (щодо встановлення обмеження на трансляцію аудіовізуального продукту виробника однієї іноземної країни)» № 2225**, у якому передбачалося в статті 1 додати визначення поняттю «аудіовізуальний продукт виробника однієї іноземної країни», встановивши (за аналогом з визначенням «національний аудіовізуальний продукт»), що таким є «програми, фільми, аудіовізуальні твори, вироблені фізичними або юридичними особами однієї іноземної країни», в частині першій статті дев'ятої «Захист інтересів держави та національного телерадіовиробництва», крім запровадженої вже гарантії надання 50% ефіру українському продукту, передбачити, що кожна теле- чи радіоорганізація встановлює обмеження для аудіовізуальної продукції виробників однієї країни в розмірі 25% ефіру, в частині четвертій статті 28 «Програмна концепція мовлення телерадіоорганізації» встановити, що «ліцензіати (крім супутникового мовлення) у проміжку між 07:00 та 23:00 встановлюють пропорції: програми українського виробництва – не менше 50 відсотків; аудіовізуальний продукт іноземного виробника однієї країни – не більше 25%».

Також був запропонований **проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про телебачення та радіомовлення» (щодо Національних теле- та радіокомпаній України) (№ 2445 від 25.04.2008**. Внесений народним депутатом України А. В. Шевченком), який передбачив фіксацію на рівні закону принципу незалежності НТКУ та НРКУ й заборону органам державної влади, органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам втручатися у редакційну діяльність телерадіоорганізацій; створення органів управління – Раду НТКУ та Раду НРКУ, які матимуть повноваження засновників телерадіоорганізацій. Передати Радам право призначати та звільняти керівників НТКУ та НРКУ. Встановити, що Ради формуються спільно Верховною Радою України, Президентом України та громадськими організаціями; Кабінет Міністрів України затверджує статuti НТКУ та НРКУ; закріпити за НТКУ та НРКУ обов'язок опри-

люднювати щорічно звіти про свою діяльність, а також надсилати їх Верховній Раді України, Президентові України та Національній раді України з питань телебачення і радіомовлення.

24 червня 2008 року народним депутатом України О. А. Бондаренко був внесений **Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про телебачення і радіомовлення» (щодо усунення протиріч між Законом України «Про кінематографію» і Законом України «Про телебачення і радіомовлення»)** № 2692, який усунув колізію між Законом України «Про телебачення і радіомовлення» та Законом України «Про кінематографію» щодо вибору телерадіоорганізаціями способу поширення іноземних фільмів/програм, передбачив можливість дублювання або озвучення чи субтитрування державною мовою фільмів та/чи інших програм (передач), мова оригіналу яких не є українською.

Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про телебачення і радіомовлення» (щодо приведення окремих положень цього Закону у відповідність до Конституції) (№ 3140 від 11.09.2008. Внесений народними депутатами України О. Л. Лукаш, Е. А. Прутніком та А. В. Портновим) передбачав введення норм, які чітко визначають статус Національної радіокомпанії України та Національної телекомпанії України, порядок призначення та звільнення з посад їх керівників, відмову від створення громадських рад до створення Суспільного телебачення і радіомовлення в Україні.

Друковані ЗМІ

23 квітня 2007 року Міністерство юстиції України ухвалило наказ № 194/5, яким було затверджено нову редакцію **Положення про державну реєстрацію друкованих засобів масової інформації**. Нова редакція, окрім систематизації та уточнень, на кшталт мови видання (одномовне, кількома мовами одночасно, змішаними мовами), містить низку цікавих положень. Перша новела нової редакції полягає у визначенні мети реєстрації, яка полягає у проведенні правової експертизи заяв засновників друкованих засобів масової інформації на відповідність Конституції, Цивільному та Господарському кодексам, Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», іншим актам законодавства України та цьому Положенню, підготовці та оформленні відповідних рішень. У новому положенні норма про підтвердження право- та дієздатності фізичної особи пере-

стала носити імперативний характер – відтепер реєстраційний орган має право зажадати такі документи (а може, й ні).

Ще одна зміна стосується призупинення строку розгляду свідоцтва. Старе положення не містило строку такого призупинення, нове ж установило обмеження у три місяці. Крім того, були уточнені підстави, зокрема обставини, за яких орган, що реєструє, не може своєчасно здійснити державну реєстрацію: невідповідність поданих документів законодавству України, наявність ухвали суду про заборону розгляду заяви конкретних засновників або конкретного друкованого ЗМІ, якщо внаслідок ухвалення органом, що реєструє, рішення будуть порушені права і свободи фізичних чи юридичних осіб тощо.

Положення передбачило видання органом, що реєструє, різних нормативних актів. Зокрема, у разі, якщо особа, що отримала свідоцтво, не видає протягом року заявлений друкований засіб масової інформації, виносяться рішення про недійсність свідоцтва. Також новими частинами положення визначено, що рішення органу, що реєструє, оформлюються наказами, які затверджуються Міністром юстиції України. Крім того, всі накази відтепер супроводжуватимуться висновками правової експертизи, які проходять чотири затвердження – від виконавця до заступника Міністра юстиції. Накази про видачу (перереєстрацію) свідоцтва можуть бути персональними чи груповими, натомість накази про відмову є індивідуальними і мають супроводжуватися висновком із посиланням на конкретні положення нормативно-правових актів.

Ще однією новелою є вимога про повідомлення через один чи більше друкованих засобів масової інформації про втрату свідоцтва про державну реєстрацію друкованого ЗМІ. Засновники мають вказати назву друкованого ЗМІ, серію, номер дати видачі свідоцтва та, власне, констатувати факт його втрати.

На жаль, норма, яка стосується видачі відомостей щодо зареєстрованих друкованих ЗМІ, залишилася без змін, хоча, на нашу думку, орган влади не просто має право надавати громадянам таку інформацію, а зобов'язаний це робити.

21 червня 2007 року Міністерство юстиції України затвердило Положення «Про державний реєстр друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності». Реєстр представлятиме собою електронну базу даних, яка має містити інформацію про всі друковані засоби масової інформації, додатки до друкованих засобів масової інформації у вигляді видань

газетного та журнального типу, що видаються на території України та інформаційні агентства як суб'єкти інформаційної діяльності, що засновуються та/або діють в Україні. До реєстру вноситимуться дані про засновників видання, його назву, мову, цілі, сферу розповсюдження, місцезнаходження редакції, дату прийняття рішення про державну реєстрацію, серію та номер свідоцтва про державну реєстрацію друкованого ЗМІ, дату державної реєстрації, орган, який здійснив державну реєстрацію тощо.

Окрім того, до реєстру будуть вносити всі зміни, такі як дані про видачу дублікату свідоцтва, перереєстрації друкованого ЗМІ, дату надходження контрольного примірника, дату втрати чинності свідоцтва про реєстрацію або визнання його недійсним. Під час розгляду заяви про державну реєстрацію друкованого ЗМІ/інформагентства реєструвальний орган за даними реєстру перевіряє відсутність раніше зареєстрованого друкованого ЗМІ/інформагентства з тією самою назвою. Друковане видання реєструється, якщо назва не співпадає, а також якщо було сплачено реєстраційний збір (для комерційних видань) і є наявне рішення про державну реєстрацію друкованого ЗМІ

За внесення до реєстру відомостей про друкований ЗМІ/інформагентство, його перереєстрацію, зміни, що не потребують перереєстрації, видачу дубліката свідоцтва про державну реєстрацію, відомостей про визнання свідоцтва про державну реєстрацію друкованого ЗМІ недійсним, втрату чинності свідоцтва про державну реєстрацію друкованого ЗМІ, припинення діяльності інформагентства та за виправлення помилок, допущених при внесенні записів, плата не справляється. Проте за отримання скороченого витягу з реєстру встановлюється плата у розмірі 17 грн., а за видачу повного витягу з Реєстру – 84 грн. Отримані кошти мають бути спрямовані на забезпечення ведення єдиних та державних реєстрів.

5 липня 2007 року Кабінет Міністрів України вніс до Верховної Ради України **проект Закону України «Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації» № 4003.** Законопроект про роздержавлення визначає механізм реформування друкованих засобів масової інформації, заснованих органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Законопроект передбачає роздержавлення у два етапи: підготовчий та основний. Підготовчий етап передбачає проведення пілотного проекту з роздержавлення державних та комунальних ЗМІ, які добровільно погодилися на роздержавлення. Крім того на цьому етапі має бути

складений зведений список об'єктів реформування та організовується підвищення кваліфікації працівників таких редакцій.

Основний етап передбачає роздержавлення усіх державних та комунальних друкованих ЗМІ шляхом перетворення друкованих засобів масової інформації, засновниками яких є органи законодавчої, виконавчої та судової влади, в офіційні друковані видання або виходу органів державної влади та/або органів місцевого самоврядування зі складу засновників друкованого ЗМІ з подальшою передачею майна (за наявності) трудовому колективу або приватизацією цього майна.

Важливим кроком у сфері підтримки українських друкованих ЗМІ став **проект Закону «Про мораторій на відчуження від редакцій державних та комунальних засобів масової інформації приміщень та майна»** (№ 0958 від 23.11.2007, внесений народними депутатами України А. В. Шевченком, С. В. Курпілем та Л. М. Мордовцем), яким запропоновано тимчасово, до прийняття Закону України «Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації», який визначить суб'єктів права власності, встановити мораторій на відчуження приміщень та майна редакцій державних та комунальних засобів масової інформації. Метою цього законопроекту є запобігання зловживанню та попередження порушень при відчуженні приміщень та майна від редакцій державних та комунальних засобів масової інформації. Сумнівною у проекті залишається норма стосовно заборони продажу майна у процесі провадження справи про банкрутство (ст. 2 проекту), адже не визначено, хто саме буде відповідати за певними зобов'язаннями перед кредиторами, якими, зокрема, можуть бути і працівники відповідних редакцій.

23 травня 2008 року народним депутатом України Ю. В. Гнаткевичем був внесений **проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні (щодо мови)» № 2549**, в якому визначалися правові засади використання української мови як державної у друкованих засобах масової інформації. Законопроект втілює конституційне положення про державність української мови на всій території України та забезпечує право на користування громадян мовами національних меншин.

У 2008 році до Верховної Ради було внесено два законопроекти щодо фінансової допомоги українським друкованим ЗМІ: **проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів»** (щодо виключення подвійного регулювання тарифів на передплату та до-

ставку періодичних видань»)(№ 2719 від 08.07.2008, внесений народним депутатом України О. Г. Лукашуком), яким передбачено виключення подвійного регулювання тарифів на приймання передплати та доставки вітчизняних періодичних друкованих видань шляхом виключення положення статті 4 Закону про встановлення розрахункового (за собівартістю) та фіксованого тарифу на доставку друкованих засобів масової інформації передплатникам; і **проект Закону «Про антикризові заходи у видавництві друкованих засобів масової інформації»**(№ 3576 від 29.12.2008, внесено народним депутатом В. М. Горбалем), що спрямований на стабілізацію ситуації у видавництві друкованих засобів масової інформації в умовах фінансової кризи. Законопроект передбачає комплекс заходів, спрямованих на стабілізацію ситуації у видавничій галузі, зокрема: тимчасово до 1 січня 2010 року звільнення від оподаткування операцій з ввезення на митну територію України паперу газетного згідно з кодом УКТ ЗЕД 4801 00 00 00; тимчасово до 1 січня 2010 року звільнення від оподаткування операцій з виконання робіт та надання послуг у видавничій діяльності, а саме: послуги з друку газет, що здійснюють підприємства поліграфії; операції з виробництва паперу газетного, виробленого в Україні.

З цього питання Державний комітет телебачення і радіомовлення України видав Наказ «Про затвердження Порядку надання фінансової підтримки друкованим засобам масової інформації» № 104 від 15.04.2008, в якому зазначено, що джерелом підтримки друкованих ЗМІ визначено асигнування, що передбачені для державного комітету телебачення та радіомовлення України у державному бюджеті на відповідний рік за бюджетною програмою «Фінансова підтримка преси».

Свобода ЗМІ

У сфері підтримки журналістської діяльності був запропонований **проект Закону «Про захист професійної діяльності журналістів»** (№ 2636 від 12.06.2008, внесений Кабінетом Міністрів України), який визначає основні напрямки та принципи професійної діяльності журналіста; журналістські права, свободи та обов'язки; гарантії професійної діяльності журналістів; порядок акредитації журналістів;

саморегулювання у сфері професійної діяльності журналістів; міжнародне співробітництво.

Також народним депутатом О. Б. Фельдманом був внесений проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо прав журналістів на збір інформації та збереження в таємниці її джерела)» (№ 2644 від 23.09.2008), який закріплює право громадян бути присутніми на судовому засіданні та надає право особам, що присутні у залі судового засідання, використовувати портативні аудіотехнічні та відеотехнічні пристрої. Також запропоновано закріпити за журналістами право не розголошувати дані про особу, яка надала їм інформацію про вчинений злочин без її згоди, окрім випадків, коли таке нерозголошення створює загрозу спричинення значної шкоди здоров'ю або смерті людини.

4.5. ІНФОРМАЦІЙНА БЕЗПЕКА

9 січня 2007 року Верховна Рада України 329 голосами проголосувала за законопроект «Про захист персональних даних» (законопроект № 0808, н. д. Родіонов М. К., н. д. Ніколаєнко С. М., н. д. Юхновський І. Р., н. д. Толочко П. П., н. д. Ситник К. М. IV скликання). Законопроект був ветований Президентом України у квітні 2006 року. Серед суттєвих недоліків, які унеможливили підписання законопроекту, була концепція права власності особи на власні персональні дані, яка, на думку Президента, суперечить Конституції України. Президент запропонував депутатам відхилити законопроект та розробити новий, «який би відповідно до Конституції України та міжнародних зобов'язань нашої держави належним чином врегулював це важливе для суспільства питання».

У новій редакції законопроекту, у порівнянні з прийнятою раніше, концепція права власності на персональні дані вилучена, однак закон залишає у собі низку досить суперечливих положень. Дія закону поширюється на захист персональних даних під час їх обробки в інформаційних (автоматизованих) системах, окрім тих, *що призначені виключно для непрофесійних особистих чи побутових потреб*. В першу чергу, норми закону стосуватимуться баз даних міліції, ДАІ, податкової, ЖЕКів, лікарень, бібліотек, телефонних компаній тощо. Регулювання цього питання є досить актуальним, особливо у світлі нещодавнього викрадення баз даних ДАІ. Однак залишається питання, чи поширюється закон на бази даних журналістів та засобів

масової інформації. Архіви ЗМІ також можна відносити до баз даних, і в такому разі кожен засіб масової інформації змушений буде здійснювати реєстрацію бази даних у спеціально уповноваженому органі в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Такий обов'язок виникне з 1 січня 2008 року, якщо Президент вдруге не поверне закон до Парламенту.

Ще однією цікавою нормою закону є вимога повідомити протягом місяця особу про включення відомостей до бази персональних даних. З одного боку, норма захищає право особи знати про таке включення, але, з іншого боку, не зовсім зрозуміло, яким чином повідомляти осіб і що буде слугувати підтвердженням того, що особа повідомлена. Єдиним виходом, який залишив закон, є посилання на те, що персональні дані взяті із загальнодоступних джерел, в такому разі повідомлення особи не здійснюється.

Президент України в черговий раз скористався **правом вето щодо Закону України «Про захист персональних даних»**. Основна причина, що спонукала Президента до ветовання Закону, полягала в тому, що закон прямо суперечив одній з основоположних статей Конституції – праву на невтручання в особисте та сімейне життя. Законом передбачено, зокрема, що «використання персональних даних для масової розсилки повідомлень з інформаційною, пропагандистською чи рекламною метою може здійснюватися без згоди суб'єкта персональних даних на такі дії». Таким чином законом де-факто легалізується спам, особливо такий, що надходить до фізичних поштових скриньок. Крім того, Президент вказує на те, що у законі визначаються повноваження уповноваженого державного органу з питань захисту персональних даних та дається доручення Кабінету Міністрів України визначити такий уповноважений державний орган. Однак правовий статус такого органу та його місце в системі органів державної влади в Законі не визначено. Виходячи з вищевикладеного, Президент знову рекомендував депутатам відхилити закон.

23 квітня 2008 року Президент України видав **Указ «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 21 березня 2008 року «Про невідкладні заходи щодо забезпечення інформаційної безпеки України» № 377**, який передбачає створення органу управління установами та підприємствами цифрового телерадіомовлення в галузі зв'язку. Кабінету Міністрів доручено затвердити Державну програму впровадження цифрового телерадіомовлення і Державну програму формування позитивного іміджу України. Указ передбачає створення

Державного комітету зв'язку та інформатизації. Також передбачено ратифікацію Конвенції про захист осіб стосовно автоматизованої обробки даних особистого характеру. Слід відмітити положення Указу про узагальнення Верховним Судом України судової практики розгляду справ, пов'язаних із питаннями регулювання в інформаційній сфері.

Проектом Закону «Про внесення змін та доповнень до деяких законодавчих актів (щодо протидії розповсюдженню дитячої порнографії)» (№ 3271 від 08.10.2008, внесений народним депутатом України П. Я. Унгуряном) пропонується внести зміни до Кримінального кодексу України щодо закріплення відповідальності за розповсюдження дитячої порнографії, в тому числі із використанням телекомунікаційних мереж і комп'ютерної техніки, та втягнення неповнолітніх у процес виготовлення порнографічних матеріалів. Крім того, проектом передбачено внесення змін до Закону України «Про телекомунікації» у частині віднесення до обов'язків провайдерів телекомунікаційних мереж інформувати правоохоронні органи про всі виявлені ними факти вчинення злочинів, пов'язаних із виготовленням, збутом та розповсюдженням дитячої порнографії, та вживати усіх необхідних технічних заходів щодо недопущення перегляду відповідних ресурсів в телекомунікаційних мережах. Зміни до Закону України «Про захист суспільної моралі» визначають поняття дитячої порнографії, вироблення дитячої порнографії з метою її розповсюдження за допомогою комп'ютерних систем, пропонування або надання доступу до дитячої порнографії за допомогою комп'ютерних систем, розповсюдження дитячої порнографії за допомогою комп'ютерних систем, здобуття (придбання, купівля, обмін) та зберігання дитячої порнографії за допомогою комп'ютерних систем для себе чи іншої особи.

Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо відповідальності за публічне схвалення і пропаганду ідей нацизму та інших дискримінаційних ідеологій)» (№ 2024 від 08.02.2008, внесений народним депутатом України О. Б. Фельдманом) пропонує запровадити диференційовану відповідальність за дії, пов'язані з пропагандою нацизму, в залежності від мети, ступеню суспільної небезпечності і форми вчинення таких дій. Зокрема, проектом встановлена адміністративна відповідальність у вигляді штрафу у разі публічного показу та розповсюдження атрибутики, символіки, друкованих чи аудіовізуальних матеріалів про нацизм без

його засудження, адміністративна відповідальність у вигляді штрафу підвищеного розміру – за дії, пов’язані із виготовленням, тиражуванням, збутом або придбанням з метою збуту атрибутики, символики, друкованих чи аудіовізуальних матеріалів про нацизм.

4.6. РОЗВИТОК ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА

9 січня 2007 року був прийнятий Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» (законопроект № 0815, н. д. Мартинюк А. І., н. д. Юхновський І. Р., н. д. Родіонов М. К., IV скликання), який закріплює основні напрями побудови інформаційного суспільства. Зокрема, визначені цілі та напрямки діяльності органів державної влади в цій сфері і національна політика органів державної влади в цій сфері. В даному законі узагальнені вектори розвитку у сферах науки та культури, охорони здоров’я, охорони навколишнього природного середовища, інформаційної безпеки. Закон передбачає прийняття Інформаційного кодексу України, включивши до нього розділи, зокрема, про засади електронної торгівлі, правову охорону прав на зміст комп’ютерних програм, удосконалення захисту прав інтелектуальної власності, в тому числі авторського права при розміщенні та використанні творів у мережі Інтернет, про охорону баз даних, дистанційне навчання, телемедицину, надання органами державної влади та органами місцевого самоврядування юридичним та фізичним особам інформаційних послуг з використанням мережі Інтернет, комерційну таємницю. Закон вимагає підготувати та внести зміни до законодавства з питань інформатизації, зокрема, з урахуванням вимог щодо: надання органами державної влади та органами місцевого самоврядування юридичним та фізичним особам інформаційних послуг з використанням мережі Інтернет; запровадження електронного документообігу та електронного цифрового підпису, дистанційного навчання, телемедицини, електронних платіжних систем, електронного бізнесу, електронних бірж, аукціонів і депозитаріїв.

Текст закону є певною мірою декларативним, однак у ньому зазначається, що Кабінет Міністрів України має розробити механізм реалізації завдань цього документу. Серед завдань, поставлених ухваленням законом, хотілося б виділити правову складову – створення си-

стеми законодавства гармонізованої з нормами міжнародного права. Передбачається, що всі законопроекти мають проходити стадію громадських обговорень.

На виконання відповідного закону Кабінет Міністрів України видав **Розпорядження від 15.08.2007 № 653 «Про затвердження плану заходів з виконання завдань, передбачених Законом України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки»**, спрямоване на утворення механізму реалізації завдань щодо розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки. Розпорядження передбачає утворення при Кабінеті Міністрів України міжгалузевої ради з питань розвитку інформаційного суспільства як консультативно-дорадчого органу у складі представників центральних органів виконавчої влади та за участю громадських організацій, а також визначення у центральних та місцевих органах виконавчої влади відповідальної особи з питань розвитку інформаційного суспільства. Передбачено розроблення та запровадження Національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства. Заплановано розробити проекти Інформаційного кодексу України, Закону «Про електронну комерцію». Передбачена розробка технічних регламентів впровадження та функціонування систем електронного документообігу та електронного цифрового підпису.

26 червня 2008 року Кабінет Міністрів України вніс **проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про Національну програму інформатизації» № 2698**, який передбачає забезпечення контролю за процесами інформатизації в Україні, особливо в частині інформатизації органів державної влади, які здійснюються за рахунок бюджетних коштів; визначення переліку пріоритетних завдань Національної програми інформатизації. Проект містить статтю з переліком обов'язків державного замовника щодо формування та виконання Національної програми інформатизації. Також передбачено подання Кабінетом Міністрів України разом з річним звітом про виконання закону про Державний бюджет України на розгляд Верховної Ради України доповідь про поточний стан та перспективи розвитку інформатизації в Україні.

Висновок: моніторинг інформаційного законодавства, аналіз діяльності влади у 2007–2008 роках показав прагнення влади до більшої відкритості, діалогу з громадськістю щодо обговорення напрямів державної політики, прийняття політичних рішень,

реального врахування пропозицій громадськості при розробленні стратегічних документів політики. Найпоказовішим прикладом цього є широке публічне обговорення Програми діяльності Кабінету Міністрів України та врахування пропозицій громадськості до неї. Позитивними також є активність Міністерства юстиції України у підготовці проекту Закону України «Про доступ до публічної інформації» та ініціатива Міністерства юстиції України щодо скасування обмеження доступу до деяких актів Кабінету Міністрів України з грифами обмеження доступу до інформації «не для друку» та «опублікуванню не підлягає».

З іншого боку, потрібно відзначити швидше епізодичний, аніж системний характер діяльності влади у сфері забезпечення її прозорості та свободи слова, відсутність дієвих кроків і заходів у цій сфері, що свідчить про невисоку пріоритетність цього напрямку для влади. Так, з однієї сторони, є політична воля скасувати акти Уряду з грифами «не для друку», «опублікуванню не підлягає», а з іншої – Уряд і надалі продовжує застосовувати грифи обмеження доступу до інформації «для службового користування», а також «не для друку».

4.7.ВИДАННЯ (ПУБЛІКАЦІЇ)

- Артемов В. Ю. Порівняння організаційно-правових норм захисту інформації з обмеженим доступом країн-членів НАТО: Навч.-метод. Посібник. – К.: КНТ, 2007. – 172 с.

- Готовність Автономної Республіки Крим до впровадження е-урядування: аналіз та рекомендації / І. Г. Малюкова, Ю. М. Богачков, Л. І. Русіна, П. С. Ухань; За ред. І. Г. Малюкової. – К., 2008. – 168 с.

- Галлін Деніел С., Манчіні Паоло. Сучасні медіа системи: три моделі відносин ЗМІ та політики / Пер. з англ. О. Носика. – К.: наука, 2008. – 320 с.

- Доступ до інформації / За ред. В. Сюмар. – К., 2008. – 67 с.

- Електронне урядування в Україні: аналіз та рекомендації. Результати дослідження/ О.А. Баранов, Ш.Б. Жияєв, М.С. Демкова, І.Г. Малюкова. За ред. І.Г. Малюкової. – К.: ООО “Поліграф-Плюс”, 2007 р. – 254 с

- Інформаційне законодавство України / За ред. Т. Шевченка, Т. Олексіюк; упорядник- Т.Г. Бондаренко. – К., 2008 – 356 с.

- Марущак А.І. Інформаційне право: Доступ до інформації: Навчальний посібник. – К.: КНТ, 2007. – 532 с.
- Міжнародні стандарти забезпечення свободи вираження поглядів. Збірник публікацій Артиклю 19 / За ред. Тараса Шевченка, Тетяни Олексіук, - К., «Фенікс». – 2008. – 224 с.
- Петрова Н., Якубенко В. Медіа-право (для студентів факультетів/відділень журналістики). – К.: ТОВ «Київська типографія», 2007. – 280 с.
- Право на доступ до інформації: теорія та практика / Харківська правозахисна група; Художн.-оформлювач Б.Є Захаров- Харків: Права людини, 2008 р. – 348 с.
- Прозорість влади – умова належного урядування (аналіз та рекомендації) / За загальною редакцією М.Демкової. – Київ, 2008. – 52 с.
- Публіцистика. Масова комунікація: медіа-енциклопедія / За заг. ред. В. Ф. Іванова. – К.: Академія Української Преси, Центр Вільної Преси, 2007. – 780 с.
- Свобода вираження поглядів у Європі. Прецедентна практика стосовно статті 10 Європейської конвенції з прав людини. – К., «Фенікс». – 2007. – 208 с.
- Штротмайєр, Герд. Політика і мас-медіа / Пер. з нім. А. Орган. – К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2008. – 303 с.
- Як покращити доступ громадян до інформації в органах влади // Автори-упорядники: М.Демкова, М.Лациба, А.Марущак. – Київ, 2008. – 56 с.
- Як час спливає: від епохи промислових революцій до інформаційної революції / Крис Фримен, Франсиско Лука; пер. з англ. Руслана Ткачука. – К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2008. – 510 с.

Розвиток публічного права в Україні
(доповідь за 2007–2008 роки)

За заг. ред. Н. В. Александрової, І. Б. Коліушка

Коректор: М. Марченко
Комп'ютерна верстка: М. Мурило

Підписано до друку 11.05.2009. Формат 60 x 90 / 16.
Папір офсетний. Друк офсетний. Ум. друк. арк. 36,63
Наклад 500 прим. Замовлення № 814
Гарнітура SchoolBookCTT.

Видавець ТОВ “Конус-Ю”
01011, Київ, вул. П.Мирного, 26
тел. 254-4182, 254-2931
Свідцтво суб'єкта видавничої справи
ДК №33 від 16.07.2002

Віддруковано ТОВ “Конус-Ю”